

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

THALITA MARTILIANA DE SOUSA SIMAS

DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA: desafios, estratégias e avanços no
processo de expansão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão

São Luís

2021

THALITA MARTILIANA DE SOUSA SIMAS

**DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA: desafios, estratégias e avanços no
processo de expansão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão, como pré-requisito para a obtenção do título
de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Cláudia Maria da Costa
Gonçalves

São Luís

2021

**Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA**

Simas, Thalita Martiliana de Sousa

Defensoria Pública e Acesso à Justiça: desafios, estratégias e avanços no processo de expansão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão / Thalita Martiliana de Sousa Simas. - 2021.

248 f.: il.

Orientador: Cláudia Maria da Costa Gonçalves

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

1. Defensoria Pública do Estado do Maranhão. 2. Constituição Federal de 1988. 3. Assistência Jurídica Pública. I. Gonçalves, Cláudia Maria da Costa. II. Título.

THALITA MARTILIANA DE SOUSA SIMAS

DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA: desafios, estratégias e avanços
no processo de expansão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão, como pré-requisito para a obtenção do título
de Mestra em Políticas Públicas.

Aprovada em: 04/05/2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cláudia Maria da Costa Gonçalves (Orientadora)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Lilia Penha Viana Silva (Examinadora)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Yuri Michael Pereira Costa (Examinador)
Doutor em História
Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva (Suplente)
Doutor em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

A Deus, “porque Dele e por Ele, e para Ele, são todas as coisas; Glória, pois, a Ele eternamente” (Romanos 11:36); e aos meus pais, meus exemplos de integridade, resiliência e amor ao próximo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Amor Maior, fonte de inspiração e de sabedoria inesgotáveis, socorro presente nos momentos de angústia, Aquele que tem renovado as minhas forças em tempos difíceis.

Ao meu pai, Antônio Augusto Simas Neto, pelos ensinamentos e valores que hoje fazem parte de quem eu sou. Obrigada, pai, por me incentivar desde a infância a me dedicar com zelo ao que me proponho a fazer e por ser exemplo de superação, perseverança e trabalho árduo.

À minha mãe, Maria Amélia de Sousa Simas, por todo amor, paciência e incentivo em meio às lutas. Obrigada, mãe, por compreender minha ausência durante a construção desta pesquisa; pelo cuidado diário e pelo encorajamento fundamental durante a trajetória do Mestrado.

À minha irmã Camila Maria de Sousa Simas, pelo companheirismo e apoio incondicional e por acreditar em mim, mesmo quando eu desacreditei.

A toda minha família, base da minha formação e grande incentivadora.

A todos os meus amigos, companheiros de jornada, em especial: Mariana Gomes Mascarenhas, por compartilhar comigo as alegrias e angústias da vida de Mestranda; Zila Maria Garcia Mascarenhas, por me transmitir a leveza e o equilíbrio necessários durante minha trajetória no Mestrado; Livia Duailibe Borges de Deus, por acreditar no meu potencial desde a fase do seletivo do Mestrado até a reta final da escrita da Dissertação; Ana Karolyne Araújo de Sousa, por ser ombro e ouvidos quando precisei; e Alane Moraes da Conceição, por ter sempre uma visão otimista e grata diante de todo o processo.

À minha orientadora, Professora Doutora Cláudia Maria da Costa Gonçalves, pelos ensinamentos sem os quais esse trabalho não seria possível; pela condução paciente e dedicada e por inspirar os seus alunos através da combinação da técnica com a poesia.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa de mestrado.

Ao Professor Doutor Yuri Michael Pereira Costa e à Professora Doutora Lilia Penha Viana Silva, membros examinadores das bancas de qualificação do projeto, de qualificação do texto e de defesa da Dissertação, por todas as críticas, sugestões, contribuições e reflexões formuladas durante a construção desta pesquisa.

A todos os professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pelo auxílio e ensinamentos que me proporcionaram imensurável crescimento pessoal e acadêmico durante quase três anos de convivência.

Aos amigos (re)conhecidos no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pelo companheirismo, empatia e afeto, por tornarem os anos de Mestrado mais leves e pela tão valiosa troca de conhecimento interdisciplinar.

Ao Grupo de Estudos de Direitos Humanos e Biodiversidade (GEDH-Bio), pelas oportunidades de aprendizado e crescimento acadêmico, durante a Graduação em Direito e o Mestrado em Políticas Públicas.

Muito obrigada!

“O que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa – coisa que poucos de nós esperamos –, mas a de que a nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar”.

Amartya Sen

RESUMO

Esta dissertação analisa os desafios, os avanços e as estratégias adotadas no processo de expansão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, entre 2014 e 2020. Realiza um estudo, através da pesquisa bibliográfica, das particularidades da constituição do capitalismo e da formação social brasileira, bem como acerca das formas de enfrentamento da questão social no Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco de um novo padrão de proteção social no Brasil. Caracteriza os diferentes sistemas de assistência jurídica. Apresenta a evolução da assistência jurídica no constitucionalismo brasileiro, por meio das pesquisas bibliográfica e documental. Evidencia o modelo público de assistência jurídica que atende à efetivação de igualdade e justiça social. Compreende a assistência jurídica pública como direito fundamental social institucionalizado como política social e que sua previsão, combinada com a criação da Defensoria Pública, se apresenta como uma das dimensões da Política Pública de Acesso aos Direitos. Aborda o acesso à justiça como direito fundamental social que integra o conteúdo das necessidades humanas básicas e transcende o mero acesso formal ao Poder Judiciário. Examina os principais diplomas legislativos responsáveis pela consolidação da Defensoria Pública no plano constitucional e infraconstitucional. A partir dos dados quantitativos e qualitativos coletados, concluiu que o processo de expansão da Defensoria Pública tem sido permeado por embates políticos, jurídicos e institucionais; que os cargos existentes e providos são insuficientes para a demanda e para a lotação de defensores públicos em todas as comarcas maranhenses no prazo estabelecido pelo art. 98, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; que o orçamento destinado à implantação de novos núcleos está aquém do necessário; e que os critérios utilizados para a lotação dos defensores públicos não atendem ao novo modelo constitucional. Ainda assim, outras estratégias de ampliação do atendimento estão sendo adotadas, com maior aproximação da comunidade e maior intervenção no ciclo de políticas públicas.

Palavras-chave: Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Constituição Federal de 1988. Assistência Jurídica Pública.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the challenges, advances and strategies adopted in the expansion process of the Public Defender's Office of the State of Maranhão, between 2014 and 2020. It carries out a study, through bibliographic research, of the particularities of the constitution of capitalism and the Brazilian social formation, as well as about the ways of confronting the social issue in Brazil until the enactment of the 1988 Federal Constitution, which marks a new standard of social protection in Brazil. It characterizes the different systems of legal assistance. It presents the evolution of legal assistance in Brazilian constitutionalism, through bibliographic and documentary research. It evidences the public model of legal assistance that attends the realization of equality and social justice. It understands public legal assistance as a fundamental social right institutionalized as a social policy and that its prediction, combined with the creation of the Public Defender's Office, presents itself as one of the dimensions of the Public Policy on Access to Rights. It addresses access to justice as a fundamental social right that integrates the content of basic human needs and transcends mere formal access to the Judiciary. It examines the main legislative acts responsible for the consolidation of the Public Defender's Office at the constitutional and infraconstitutional level. From the quantitative and qualitative data collected, he concluded that the expansion process of the Public Defender's Office has been permeated by political, legal and institutional conflicts; that the existing and provided positions are insufficient for the demand and for the capacity of public defenders in all counties in Maranhão within the period established by art. 98, of the Transitional Constitutional Provisions Act; that the budget for the implantation of new centers is below what is necessary; and that the criteria used for the allocation of public defenders do not meet the new constitutional model. Even so, other strategies for expanding care are being adopted, with a closer approach to the community and greater intervention in the public policy cycle.

Keywords: Public Defender of the State of Maranhão. Federal Constitution of 1988. Public Legal Assistance.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPEMA	Associação dos Defensores Públicos do Estado do Maranhão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgRg	Agravo Regimental
AJA	Assistência Jurídica Acadêmica
ANADEF	Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais
ANADEP	Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos
ANDPU	Associação Nacional dos Defensores Públicos da União
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAEMA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
CBRC	<i>China Banking Regulatory Commission</i>
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos
CEMAR	Companhia de Energia Elétrica do Maranhão
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIAPD	Centro Integrado de Apoio à Pessoa com Deficiência
CIAPVI	Centro Integrado de Apoio e Prevenção à Violência contra a Pessoa Idosa
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA/SL	Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís
CNDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COCTS	Centro de Observação Criminológica e Triagem
CONAMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONDEGE	Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais
COVID-19	<i>Corona Virus Disease – 2019</i>
CRC	Centro de Relacionamento com o Cidadão
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil

CSDPEMA	Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DNA	Ácido Desoxirribonucleico
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal
DPE-MA	Defensoria Pública do Estado do Maranhão
DPGE	Defensoria Pública Geral do Estado
DPU	Defensoria Pública da União
DPU-MA	Defensoria Pública da União no Estado do Maranhão
EC	Emenda Constitucional
ESDPE	Escola Superior da Defensoria Pública do Estado
FADEP	Fundo de Aparentamento da Defensoria Pública do Estado
FIEMA	Federação das Indústrias do Maranhão
FMDCA/SL	Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São Luís
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
HC	Habeas Corpus
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Índice de Exclusão Social
INAJ	Índice Nacional de Acesso à Justiça
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero
LOA	Lei Orçamentária Anual
LONDP	Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MOB	Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PGE-MA	Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PSC	Partido Social Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
RANI	Registro Administrativo de Nascimento de Indígena
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
SEAP-MA	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Maranhão
SECAP	Secretaria de Comunicação Social e Assuntos Políticos
SEDIHPOP	Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular
SEMCAS	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SEMDEL	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem
SENAJUS	Secretaria Nacional de Justiça
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento
SESI	Serviço Social de Indústria
SGA	Sistema de Gerenciamento de Atendimento
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UNE	União Nacional dos Estudantes

UPFEM	Unidade Prisional de Ressocialização Feminina de São Luís
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	– Número de cargos de Defensores Públicos Estaduais providos no Brasil em 2018.....	111
Quadro 1	– Orçamentos destinados ao Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública pela LOA 2018	112
Gráfico 1	– Relação entre os cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão existentes e providos no período de 2010 a 2014	122
Figura 2	– Evolução da cobertura de atendimento da DPE-MA no período de 2010 a 2014.....	123
Gráfico 2	– Cobertura de atendimento da DPE-MA nas comarcas e municípios maranhenses em 2014	132
Gráfico 3	– Percentual de Defensores Públicos do Estado do Maranhão em atividade na Comarca da Ilha de São Luís em junho de 2014 por áreas de atuação	134
Figura 3	– Diagrama da relação entre o IVS-Ipea e a densidade demográfica	168
Gráfico 4	– Gráfico da dispersão da distribuição dos Defensores Públicos Estaduais nas comarcas maranhenses em 2014.....	168
Gráfico 5	– Zoom do gráfico de dispersão da distribuição dos Defensores Públicos Estaduais nas comarcas maranhenses em 2014 sem a Comarca da Ilha de São Luís	169
Gráfico 6	– Gráfico da dispersão da distribuição dos Defensores Públicos Estaduais nas comarcas maranhenses em 2020 sem a Comarca da Ilha de São Luís	170
Gráfico 7	– Expansão dos cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão existentes e providos de junho de 2014 a junho de 2020.....	172
Gráfico 8	– Evolução da expansão da DPE-MA em comarcas e municípios maranhenses de junho de 2014 a junho de 2020.....	173
Gráfico 9	– Proporção de comarcas e municípios maranhenses atendidos e não atendidos pela DPE-MA em 2020	173
Gráfico 10	– Percentual de Defensores Públicos do Estado do Maranhão em atividade na Comarca da Ilha de São Luís em junho de 2020 por áreas de atuação	175
Gráfico 11	– Evolução orçamentária da Defensoria Pública do Estado do Maranhão de 2014 a 2020.....	176
Gráfico 12	– Orçamento destinado à implantação de novos núcleos de atendimento da Defensoria Pública do Estado do Maranhão de 2014 a 2020	177

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	QUESTÃO SOCIAL E A ASSISTÊNCIA JURÍDICA PÚBLICA NO BRASIL	28
2.1	A questão social e o seu enfrentamento no Brasil.....	28
2.2	Assistência jurídica pública no Brasil: de favor a direito fundamental institucionalizado como política social	54
3	DEFENSORIA PÚBLICA NOS TRINTA ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: de prestadora de assistência jurídica pública a instrumento e expressão do regime democrático	69
3.1	Do acesso à justiça como direito fundamental social à Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988	69
3.2	Evolução do perfil da Defensoria Pública no Brasil através das legislações: da Lei Complementar n.º 80/1994 à Emenda Constitucional n.º 80/2014	80
4	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO: uma análise da expansão da instituição à luz da Emenda Constitucional n.º 80/2014 no período de 2014 a 2020	113
4.1	Da criação à afirmação institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão	113
4.2	Expansão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão no período de 2014 a 2020: desafios, estratégias e avanços	125
5	CONCLUSÃO	178
	APÊNDICE A – NÚMERO DE VAGAS, DEFENSORES PÚBLICOS ESTADUAIS DO MARANHÃO EM ATIVIDADE E NÚCLEOS REGIONAIS DA DPE-MA POR COMARCAS E MUNICÍPIOS EM JUNHO DE 2014.....	210
	APÊNDICE B – QUANTIDADE DE VAGAS E DE DEFENSORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE NOS NÚCLEOS ESPECIALIZADOS DE SÃO LUÍS EM JUNHO DE 2014	217
	APÊNDICE C – PROPORÇÃO DE VAGAS, DEFENSORES PÚBLICOS ESTADUAIS DO MARANHÃO EM ATIVIDADE E NÚCLEOS REGIONAIS DA DPE-MA POR COMARCAS E MUNICÍPIOS EM JUNHO DE 2020.....	219
	APÊNDICE D – ORDENAÇÃO DAS COMARCAS JUDICIÁRIAS MARANHENSES PELO MAIOR ADENSAMENTO POPULACIONAL.....	226

APÊNDICE E – ORDENAÇÃO DAS COMARCAS JUDICIÁRIAS MARANHENSES PELA MAIOR EXCLUSÃO SOCIAL, MENSURADA PELO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS-IPEA).....	233
APÊNDICE F – ORDENAÇÃO DAS COMARCAS JUDICIÁRIAS MARANHENSES PELO MAIOR ADENSAMENTO POPULACIONAL E PELA MAIOR EXCLUSÃO SOCIAL, MENSURADA PELO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS-IPEA), MEDIANTE NORMALIZAÇÃO E SOMA DAS VARIÁVEIS	238
APÊNDICE G – QUANTIDADE DE VAGAS E DE DEFENSORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE NOS NÚCLEOS ESPECIALIZADOS DE SÃO LUÍS EM JUNHO DE 2020	247

1 INTRODUÇÃO

A previsão expressa da Defensoria Pública foi deveras comemorada quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Desde então, o seu regramento constitucional foi sendo modificado, paralelamente ao seu reconhecimento como instituição fundamental para a construção e o aperfeiçoamento de um Estado Democrático de Direito. Na Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública figura como “Função Essencial à Justiça”, ao lado do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Advocacia Privada. A missão primordial da instituição é a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, prevista como direito fundamental no art. 5º, LXXIV, da Lei Maior.

Cabe ressaltar que o direito à assistência jurídica integral e gratuita compreende não apenas o ajuizamento de ações e a defesa em processos judiciais, mas também a orientação e consultoria jurídicas, a tutela jurisdicional adequada e efetiva, bem como a prática de atos jurídicos extrajudiciais. Ao socorrer aqueles que carecem de recursos para o acesso à Justiça, defendido neste trabalho como acesso à ordem jurídica justa¹, o direito à assistência jurídica integral e gratuita assume o escopo de promover a igualdade, construir uma sociedade livre, justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 3º, da Constituição Federal 1988.

Ocorre que, passadas mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública ainda enfrenta entraves para garantir o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita a todos os cidadãos que dela necessitarem, nos moldes do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o que também se verifica em relação aos serviços sociais expressos no art. 6º, da Lei Maior, como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia e a previdência social (BRASIL, [2020]).

De modo geral, o panorama da Defensoria Pública no Brasil² ainda é marcado por uma grande assimetria, com unidades da federação onde seus serviços abrangem a totalidade das comarcas³ – com defensores públicos e funcionários em quantidade razoável – e outros onde nem ao menos 10% das comarcas são atendidas (INSTITUTO DE PESQUISA

¹ Expressão consagrada pelo processualista Watanabe (1988).

² A Defensoria Pública no Brasil é composta pela Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública dos Estados e Defensoria Pública do Distrito Federal.

³ Comarca é uma circunscrição judiciária, sob a jurisdição de um ou mais juiz(es) de direito. Sua jurisdição não se restringe necessariamente aos limites do município-sede. Assim, há comarcas que abrangem mais de um município – o município-sede e um ou mais termo(s) judiciário(s).

ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Em 2013, o estudo denominado “*Mapa da Defensoria Pública no Brasil*”⁴, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação pública vinculada à Presidência da República, em parceria com a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) e com o Ministério da Justiça, detectou a exata dimensão da falta do serviço da Defensoria Pública na maior parte das cidades brasileiras. Estatísticas comprovaram a falta de Defensor Público em 72% das comarcas brasileiras, o que significa um *déficit* de mais de 10 mil defensores no país, situação que se agrava quando são consideradas apenas as comarcas localizadas no interior dos Estados. Os poucos Defensores Públicos e a insuficiente estrutura estão concentrados nas capitais e nos maiores centros urbanos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

A identificação de tal realidade culminou na elaboração do Projeto de Emenda Constitucional⁵ (PEC) n.º 247/2013, de autoria dos deputados federais Mauro Benevides (PMDB-CE), Alessandro Molon (PT-RJ) e André Moura (PSC-SE). Segundo a justificativa constante no texto da proposta nascida na Câmara dos Deputados, o principal objetivo do Projeto de Emenda foi a fixação de “uma meta concreta, legítima e plenamente factível de ser alcançada, para que número de defensores públicos na unidade jurisdicional seja proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.” (BENEVIDES *et al.*, 2013, p. 5527). Em 04 de junho de 2014, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram, nos termos do § 3º do art. 60, da Constituição Federal, a Emenda Constitucional n.º 80, marco do novo perfil institucional da Defensoria Pública.

Em síntese, seguindo as diretrizes da PEC n.º 247/2013, a Emenda Constitucional n.º 80, de 04 de junho de 2014, alterou o Capítulo IV do Título IV da Constituição (BRASIL, 2014), que trata das Funções Essenciais à Justiça, promovendo a separação da Defensoria Pública da Advocacia Privada em uma seção específica; modificou a redação do art. 134, da

⁴ Os dados obtidos pela mencionada pesquisa, coletados no período de setembro de 2012 a fevereiro de 2013, antecederam e subsidiaram a elaboração do PEC n.º 247/2013, aprovado com a edição da Emenda Constitucional n.º 80/2014, que fixou prazo para que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional seja proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. Por essa razão, esses dados foram mencionados nesta seção, embora existam estatísticas mais recentes acerca da situação da Defensoria Pública no Brasil, que serão objeto de análise na presente pesquisa.

⁵ As normas constitucionais podem ser modificadas através de emendas à Constituição cujo processo legislativo, previsto no art. 60, da Constituição Federal de 1988, é iniciado com proposta dos legitimados, materializada no PEC. Podem propor emendas à Constituição: um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; o Presidente da República; mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (BRASIL, [2020]).

Constituição Federal; e acrescentou o art. 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A Emenda Constitucional (EC) n.º 80/2014 incorporou ao texto constitucional, com a alteração do art. 134 da CF/88, importantes elementos estruturantes e conceituais à definição do papel e da missão da Defensoria Pública, como o seu caráter permanente e ontologicamente ligado ao modelo de Estado Democrático de Direito, sua vocação para a solução judicial e extrajudicial dos litígios, para a defesa individual ou coletiva dos necessitados⁶ e para a promoção dos direitos humanos. Outra inovação foi a constitucionalização de princípios institucionais da Defensoria Pública, já consagrados na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Lei Complementar (LC) n.º 80/94, com redação dada pela Lei Complementar n.º 132, de 2009), conferindo força normativa constitucional aos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, com a inclusão do § 4º ao art. 134 da CF/88 (BRASIL, [2020]).

Por outro lado, o art. 98, inserido pela EC n.º 80/2014 ao ADCT, previu expressamente a imposição para que a União, os Estados e o Distrito Federal instalem e organizem, efetivamente, a Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais, no prazo de oito anos, isto é, até 2022, em número proporcional à demanda e à respectiva população. Ademais, estabeleceu que a lotação dos defensores públicos deverá ocorrer, prioritariamente, nos locais com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional, a fim de obrigar os entes federativos a oferecer os serviços da Justiça de modo integral, com juiz, promotor e defensor público nas regiões mais vulneráveis e menos assistidas (BRASIL, [2020]).

Sem dúvidas, tal mandamento constitucional revela-se louvável por pretender ampliar e interiorizar a Defensoria Pública. Ao mesmo tempo, mostra-se impactante do ponto de vista orçamentário e organizacional, representando um grandioso desafio de implementação que precisa ser cumprido para que as prescrições da Constituição não representem somente uma carta de intenções. Nesse contexto, cabe frisar que dois anos após a edição da EC n.º 80/2014, que determinou a implantação total da Defensoria Pública no país, foi editada a Emenda Constitucional n.º 95, de 16 de dezembro de 2016, chamada de emenda do “Novo Regime Fiscal”. A EC n.º 95/2016 definiu o teto dos gastos públicos da União e o congelamento dos gastos públicos primários pelos próximos vinte exercícios financeiros (BRASIL, 2016d),

⁶ A expressão “necessitados” é o termo técnico utilizado pelo art. 134, *caput*, da Constituição Federal – principal base teórica adotada por esta pesquisa – e pela Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994, a Lei Orgânica da Defensoria Pública, para designar os usuários em potencial dos serviços da Defensoria Pública. Esta pesquisadora entende ser mais adequado o uso do termo “assistidos” para designar os destinatários do serviço público de assistência jurídica integral e gratuita prestado pela Defensoria Pública.

vigorando, portanto, até o ano de 2036. Pelo novo regime fiscal, os gastos são reajustados com base na inflação oficial do ano anterior. Os limites orçamentários da União se aplicam aos três Poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Segundo a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), o “Novo Regime Fiscal” estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 95/2016 pode causar enormes prejuízos à Defensoria, levando à redução dos serviços prestados pela instituição, bem como o fechamento de unidades, o que vai de encontro ao estabelecido pela EC n.º 80/2014 (BRASIL, 2018b).

Diante desse cenário, há situações que precisam ser enfrentadas para confrontar o discurso normativo da Constituição e as possibilidades democráticas de ampliação da Defensoria Pública, a partir da Constituição Federal de 1988 e as questões que se pontuam aqui dizem respeito a: A norma constitucional contida no art. 98, do ADCT, que fixou o prazo de oito anos para que a União, os Estados e o Distrito Federal instalem e organizem, efetivamente, a Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais está sendo cumprida no Maranhão? Quantos novos cargos foram criados e providos após a edição da EC n.º 80/2014? Foram criadas novas unidades institucionais? Houve adequação orçamentária para viabilizar essa expansão? Está havendo uma interiorização do órgão no Estado? Como, efetivamente, está ocorrendo a escolha dos locais de lotação dos defensores públicos? Quais são as estratégias adotadas para expandir as possibilidades de atuação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE-MA) em prol dos vulneráveis? Tais questionamentos fomentam a investigação, nos campos social e jurídico, que deve conceber a constituição não somente como instrumento de garantia abstrata de direitos, mas como norma diretiva fundamental, que compromete todos os atores sociais, nos espaços público e privado.

Feitas essas considerações, ressalta-se que a presente pesquisa possui como objetivo geral analisar os desafios enfrentados, as estratégias adotadas e os avanços alcançados na expansão da Defensoria Pública no Maranhão, a partir da Emenda Constitucional n.º 80/2014, no que tange às novas possibilidades de atuação da Defensoria Pública em prol dos vulneráveis e ao cumprimento da meta constitucional de interiorização estabelecida pelo art. 98, do ADCT. Desse modo, busca-se averiguar, no plano dos fatos, se essa norma está sendo aplicada e observada, quais os mecanismos utilizados para sua real aplicação, se os efeitos para a qual ela foi pensada efetivamente estão se produzindo, se ela possui efetividade.

Para atingir o objetivo geral da pesquisa, pretende-se, ainda: a) realizar um estudo acerca das formas de enfrentamento da questão social no Brasil e da assistência jurídica pública na Constituição Federal de 1988; b) apresentar os aspectos constitucionais, históricos e institucionais da Defensoria Pública; c) analisar a expansão da DPE-MA, no período de 2014 a

2020, investigando os seguintes aspectos: a) expansão de cargos existentes e providos; b) expansão de comarcas e municípios atendidos; c) expansão de núcleos de atendimento; d) adequação orçamentária; e) novas ações implementadas pela DPE-MA; f) critérios utilizados para a lotação e distribuição de vagas dos defensores públicos.

O recorte temporal desta pesquisa compreende os anos de 2014 a 2020. Considerando que o marco inicial da análise é a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 80/2014, ocorrida em 04 de junho de 2014, o período pesquisado é, mais especificamente, junho de 2014 a junho de 2020 (seis primeiros anos de vigência da Emenda Constitucional n.º 80/2014). Quanto ao recorte geográfico e federativo, pretende-se pesquisar a realidade do Maranhão, em razão de ser um Estado da federação marcado pela extrema pobreza e desigualdades socioespaciais, com foco no estudo da DPE-MA. A peculiar situação de pobreza e vulnerabilidade suportados pela maioria da população maranhense exige o desenvolvimento de uma Defensoria Pública forte e atuante nessa unidade da federação. Por outro lado, segundo dados obtidos pelo “Mapa da Defensoria no Brasil”, publicado em 2013, das cento e nove comarcas existentes no Estado do Maranhão, apenas 15 eram atendidas pela Defensoria Pública. A realidade colocou o Estado do Maranhão no 8º lugar de pior *déficit* de defensores públicos no país. Ademais, dos 130 cargos de defensores públicos existentes, 110 estavam providos. No Estado, o número de pessoas com rendimento mensal até três salários-mínimos⁷ por defensor público era de 38.704 para cargos existentes e de 45.741 para cargos providos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Para investigar o problema central proposto, foram considerados os seguintes pressupostos:

- a) A expansão da Defensoria Pública, como instituição constitucionalmente incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, embora não seja a única via, é essencial para a ampliação da Política Pública de Acesso aos Direitos, conforme já defendido pela Professora Cláudia Maria da Costa Gonçalves em sua Dissertação de Mestrado (GONÇALVES, 1996);
- b) A Emenda Constitucional n.º 80/2014 reforçou a autonomia institucional da Defensoria Pública, consagrou o caráter permanente da instituição e sua posição como expressão e instrumento do regime democrático, impôs ao Poder Público a obrigação de instituir as unidades da Defensoria Pública em todas as Comarcas

⁷ Critério de renda utilizado para aferir a hipossuficiência econômica e determinar o atendimento individual.

do Brasil, além de trazer para o Texto Maior a responsabilidade da Defensoria para atuar na defesa dos interesses individuais e coletivos dos necessitados e vulneráveis (BRASIL, 2014).

Para fins de fundamentação metodológica, a presente pesquisa adotou o referencial de Bourdieu (1999, 2005, 2007), destacando-se, de sua postura de pesquisa, as seguintes categorias: “a dúvida radical”⁸, com a ruptura do senso comum⁹ e, notadamente, com o senso comum erudito; “a objetividade participante”¹⁰; “o campo”¹¹.

Partiu-se do enfrentamento da concepção tradicional do acesso à justiça, analisando o papel da Defensoria Pública na sua efetivação, tentando romper com o “senso comum”, colocando as categorias teóricas tradicionais em suspense, em dúvida, especialmente as significações presentes na experiência da pesquisadora. O acesso ao sistema de justiça envolve a superação de diversos entraves de cunho econômico, social e institucional, que exige do Poder Público uma postura ativa na redução da distância entre o cidadão e a efetivação de seus direitos. Esse processo perpassa pela expansão dos serviços oferecidos pela Defensoria Pública, instituição constitucionalmente incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, de modo a aproximá-la dos seus usuários em potencial.

Pretendeu-se identificar as novas possibilidades de atuação da Defensoria Pública, a partir do novo perfil institucional traçado na Constituição Federal de 1988 com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 80/2014 e, ainda, comparar o discurso normativo da Constituição e a efetiva concretização da meta constitucional estabelecida pelo art. 98, do ADCT, no que tange à ampliação e interiorização da Defensoria Pública no prazo de oito anos.

⁸ A dúvida radical para Bourdieu (2007, p. 34-35) é uma necessidade para a construção do objeto científico, na medida em que consiste na ruptura com o senso comum, colocando em suspense as representações do objeto, enquanto fato social, e as do pesquisador, enquanto ser social. Essa deve ser a primeira tarefa do sociólogo. Segundo ele, “[...] uma prática científica que se esquece de se pôr a si mesma em causa não sabe, propriamente falando, o que faz.”.

⁹ A ruptura com o senso comum vulgar e erudito implica em uma conversão do olhar através da ruptura epistemológica, quer dizer, um pôr em suspense as pré-concepções advindas do senso comum.

¹⁰ A objetividade ou objetivação participante possui a finalidade de explorar, não a “experiência vivida” do sujeito conhecedor, mas as condições sociais de possibilidade dessa experiência e ainda do ato de objetivação: “Ela tem em vista a objetivação da relação subjetiva com o objeto que, longe de atingir um subjetivismo realista e mais ou menos anticientífico, e uma das condições da objetividade científica” (BOURDIEU, 2005, p. 44).

¹¹ Campo, para Bourdieu (2007, p. 31), é o espaço estruturado de posições, cujas propriedades dependem de sua posição neste espaço e que pode ser analisado independentemente das características de seus ocupantes. Utiliza-se a categoria campo adotada por ele para especificar uma parte selecionada do espaço social, que apresenta relações de dominação, conflitos, leis e posições específicas e que interage com outras parcelas selecionadas, também consideradas “campo” no mundo social: “o limite de um campo é o limite dos seus efeitos ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz”.

Nesse contexto, é preciso considerar que a política pública é uma resposta às pressões sociais originadas de ações de diferentes sujeitos e interesses, de modo que, segundo Silva (2013, p. 20): “[...] serve a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho. Recuso, portanto, qualquer raciocínio linear e consensual, pois falar de política é falar de diversidade e de contradição”. Assim, essas articulações foram questionadas, colocadas em suspense, em dúvida, como adverte Bourdieu (2007, p. 34):

Todavia construir um objecto científico é, antes de mais e sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate de representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo, ao mesmo tempo, na objectividade das organizações sociais e nos cérebros.

Por outro lado, nesse processo de objetividade ou objetivação participante do pesquisador, admite-se a experiência e as concepções prévias, contudo, em postura questionadora, através da dúvida radical, que deve fomentar a descoberta das relações empreendidas no campo. Assim, na investigação, devem ser observados e comparados os diversos discursos e práticas relacionados ao objeto de estudo (BOURDIEU, 2007).

Ademais, ao adotar a categoria “campo” formulada por Bourdieu (2007, p. 89), entendido como os “espaço estruturado de posições”, elegem-se os campos social e jurídico como espaços de observação e análise. Para ele, o campo é tanto um “campo de forças” quanto um “campo de lutas”, pois ao mesmo tempo que se constitui como estrutura que constrange os agentes que nele estão inseridos, estes atuam no campo de acordo com as suas posições, de modo a conservar ou modificar sua estrutura. Logo, esses espaços estão em concorrência, pelos interesses específicos de cada campo em particular, num jogo em que se envolvem agentes e instituições, ligados por interesses comuns ou não, numa relação de antagonismos, cumplicidade e alianças.

Portanto, o objeto foi construído, com o pensar relacional¹², em postura interrogativa de análise do papel da Defensoria Pública no processo de construção de novos sujeitos de direitos e das possibilidades de ampliação da Política Pública de Acesso aos Direitos aos necessitados, a partir da efetivação dos comandos da Emenda Constitucional n.º 80/2014.

Esleu-se, nesta investigação, a pesquisa do tipo quantitativa e qualitativa. Quantitativa porque se pretendeu verificar: se a instalação efetiva da Defensoria Pública no

¹² Através da noção de campo, Pierre Bourdieu defende o pensar relacional, que seria verificar que o objeto de estudo não está isolado de um conjunto de relações das quais ele retira o essencial das suas propriedades. Para ele, “[...] torna-se presente o primeiro preceito do método, que impõe que se lute por todos os meios contra a inclinação primária para pensar o mundo social de maneira realista ou, para dizer como Cassirer, *substancialista*: é preciso pensar *relacionalmente*. Com efeito, poder-se-ia, dizer, deformando a expressão de Hegel: *o real é relacional*”. (BOURDIEU, 2007, p. 27-28, grifo do autor).

Maranhão está ocorrendo nos moldes determinados pela Emenda Constitucional n.º 80/2014, com a ampliação da área de cobertura para novas unidades jurisdicionais, em número proporcional à demanda e à respectiva população; quantos novos cargos foram providos e criados após a edição da EC n.º 80/2014; se foram criadas novas unidades institucionais; se a lotação dos novos defensores públicos está ocorrendo, prioritariamente, nos locais com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional, de modo a interiorizar o órgão nas regiões brasileiras. A pesquisa é, ainda, qualitativa porque se buscou desvendar os desafios enfrentados, as estratégias adotadas e os avanços alcançados no processo de expansão da DPE-MA, no período de 2014 a 2020, à luz da Emenda Constitucional n.º 80/2014.

A pesquisa qualitativa se revela a mais adequada para trazer à tona as variadas nuances que podem surgir acerca da possibilidade de se excepcionar situações específicas, reconhecendo-se as possíveis contradições entre o que está regulamentado pela norma constitucional analisada. De acordo com Chizzotti (2006, p. 26-28):

A pesquisa segue uma teoria articulada que contém princípios, fundamentos lógicos e epistemológicos que sustentam a análise da realidade e que têm alcance e valor esclarecedor universal, em uma palavra, a epistemologia da pesquisa. [...] As pesquisas qualitativas, por outro lado, não têm um padrão único porque admitem que a realidade é fluente e contraditória e os processos de investigação dependem também do pesquisador – sua concepção, seus valores, seus objetivos. [...] Tais pesquisas são designadas como qualitativas, termo genérico para designar pesquisas que, usando, ou não, quantificações, pretendem interpretar o sentido do evento a partir do significado que as pessoas atribuem ao que falam e fazem.

No que tange aos procedimentos, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi de natureza multidisciplinar, abrangendo tanto as ciências jurídicas quanto a sociologia, a fim de estudar a questão social no Brasil; a afirmação da assistência jurídica pública como direito fundamental e política social; apresentar os aspectos constitucionais, históricos e institucionais da Defensoria Pública no Brasil e explorar as categorias delimitadas na presente Dissertação. A pesquisa documental consistiu no estudo de documentos pertinentes, como a Constituição Federal de 1988, diplomas legislativos, pesquisas realizadas por institutos oficiais, relatórios e estatísticas elaborados pela Defensoria Pública, com a demarcação de suas relações com o contexto maranhense. A partir da análise das informações coletadas, foi possível identificar os principais desafios, estratégias adotadas e avanços no processo de expansão dos serviços oferecidos pela DPE-MA.

Seguindo a proposta metodológica de Minayo (2013), a relevância da pesquisa que se pretende realizar possui motivos de ordem teórica, prática e pessoal. Do ponto de vista teórico, justifica-se a abordagem do tema em razão da jusfundamentalidade da garantia do acesso à justiça e do direito à assistência jurídica integral e gratuita, erigidos pela Constituição

Federal de 1988 como verdadeiras políticas sociais. Além de contribuir para o conhecimento e sistematização de uma temática relevante no campo dos direitos fundamentais, com destaque ao direito à assistência jurídica integral e gratuita e sua instrumentalidade para a garantia do amplo acesso à Justiça de grupos vulneráveis, o estudo proposto mostra sua relevância teórica em virtude da contribuição que se propõe a oferecer no sentido de ampliar a relação entre Direito e Políticas Públicas.

O estudo mostra sua pertinência prática diante da urgente necessidade da efetiva expansão da Defensoria Pública por todas as comarcas brasileiras, acompanhada de um serviço a ser oferecido com qualidade à população vulnerável, para ampliar o acesso à justiça no Brasil. Em que pese existirem vários estudos acerca da Defensoria Pública e do seu papel na efetivação do acesso à justiça, a análise do novo cenário criado pela EC n.º 80/2014 na história da Defensoria Pública e na garantia do acesso à justiça, especificamente no Maranhão, revela-se inovadora, especialmente porque tal investigação contribui para o fortalecimento da Defensoria Pública enquanto instituição prestadora de assistência jurídica integral e gratuita a pessoas que sofrem privações cotidianas de direitos e que não têm condições de reivindicá-los por meio próprios. Um grito ecoa: “Precisamos falar de Defensoria Pública no Estado do Maranhão!”

Do ponto de vista pessoal, a escolha do tema ocorreu em virtude do interesse da pesquisadora pelos estudos do acesso à Justiça no Brasil e da tutela jurídica das vulnerabilidades humanas, diretamente relacionados à Defensoria Pública. O recorte realizado na temática se justifica pela preocupação da pesquisadora com a ampliação do acesso à justiça no Brasil, especialmente no que tange ao alcance da política pública de acesso aos direitos¹³ no país. Nesse aspecto, peço vênia para escrever em primeira pessoa do singular, dada a subjetividade da experiência.

Não parti de uma abstração, mas de uma vivência concreta na Defensoria Pública e no Poder Judiciário. Fui estagiária do Ofício Criminal da Defensoria Pública da União no Maranhão, em São Luís, de agosto de 2013 a agosto de 2014. Esse tempo foi suficiente para despertar em mim a vontade de retornar aos quadros da instituição como Defensora Pública. Recordo-me que, meses antes de me despedir da Defensoria Pública da União no Estado do Maranhão (DPU-MA), ao tempo em que pesquisava para escolher o tema de minha monografia, deparei-me com a edição da Emenda Constitucional n.º 80/2014. De imediato, percebi sua relevância para potencializar o acesso à justiça e, ainda, que se tratava de um marco da história da Defensoria Pública no Brasil. Minha ansiedade e empolgação levaram-me a elaborar um

¹³ A concepção de “política pública de acesso aos direitos” é desenvolvida pela Professora Doutora Cláudia Maria da Costa Gonçalves (GONÇALVES, 1996).

projeto de monografia com o título “Defensoria Pública e Universalização do Acesso à Justiça: uma análise da efetiva implementação da Emenda Constitucional n.º 80/2014”. No entanto, como se tratava de uma modificação constitucional recente, na época, não havia muitos estudos sobre o tema e a minha insegurança de graduanda levou-me a engavetar o primeiro projeto. Além disso, ainda não havia como mensurar a efetividade da norma no que tange ao cumprimento da meta prevista no art. 98, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Tais fatos levaram-me a construir um segundo projeto de pesquisa, dessa vez com o tema “Defensoria e Cidadania” ao qual dei andamento e que me levou a uma pesquisa de campo que me rendeu muitas alegrias e dificuldades. A minha monografia tratou da atuação da DPE-MA na reconstrução da cidadania da população em situação de rua, a partir de um estudo da concretização do direito à identificação formal em São Luís, através da prestação de assistência jurídica nas demandas de facilitação de acesso à documentação civil básica.

Anos mais tarde, exerci o cargo de Assessora de Juiz na Vara Única da Comarca de Paulo Ramos – MA, localidade não atendida pela Defensoria Pública. O cenário municipal do sistema de justiça representava bem a realidade nacional: marcado pela assimetria, havia a presença do Judiciário, do Ministério Público, da Procuradoria Municipal, mas não da Defensoria Pública. Pude observar de perto uma realidade em que o acesso ao Poder Judiciário era prejudicado pela ausência da instituição constitucionalmente incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. O resultado era o prejuízo social, institucional e jurídico-processual: o sustento de hipossuficientes financeiros e de suas famílias era comprometido, pois se viam obrigados a pagar honorários advocatícios para ter suas demandas defendidas em juízo; os advogados dativos nomeados eram insuficientes para a demanda por assistência jurídica pública; o Ministério Público sobrecarregava-se, pois atuava em casos tradicionalmente atribuídos à Defensoria Pública na defesa do interesse de incapazes; e havia a ofensa à igualdade no processo e à paridade de armas.

Passados mais de três anos da elaboração do primeiro projeto de monografia, no início do mês de novembro de 2017, decidi me submeter ao processo seletivo do Mestrado em Políticas Públicas e desengavetar aquele primeiro projeto de monografia escrito em 2014. Com as devidas adaptações, depusitei o Anteprojeto de Pesquisa de Dissertação de Mestrado.

Iniciado o Mestrado, novos horizontes foram se abrindo e o anteprojeto de pesquisa submetido ao seletivo foi ganhando maior textura e conteúdo, a partir das disciplinas cursadas e dos aconselhamentos de minha orientadora, aproximando-se da realidade do Estado do Maranhão de forma mais concreta. Ao cursar a Disciplina *Estado e Questão Social*, ministrada pela Professora Doutora Josefa Batista Lopes, pela Professora Doutora Cristiana Costa Lima e

pelo Professor Doutor Flávio Bezerra de Farias, aprofundei-me no estudo da “questão social” e na relação do Estado capitalista contemporâneo com os problemas sociais no Brasil, categorias amadurecidas e que trabalho nesta dissertação. A disciplina *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*, ministrada pela Professora Doutora Maria Ozanira da Silva e Silva e pela Professora Doutora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, permitiu-me estudar o ciclo das políticas públicas e os agentes envolvidos no processo de formulação, implementação e execução das políticas públicas. A partir de então, consegui estabelecer a relação entre as Políticas Públicas e as Instituições do Sistema de Justiça, incluindo a Defensoria Pública.

Em 30 de abril de 2019, qualifiquei Projeto de Dissertação com o título “A GARANTIA FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVA IMPLANTAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO MARANHÃO: perspectivas e contradições no processo de ampliação da Política Pública de Acesso aos Direitos a partir da Constituição Federal de 1988”. Dentre as valiosas contribuições da Banca Examinadora, composta por minha orientadora, Professora Doutora Cláudia Maria da Costa Gonçalves, pela Professora Doutora Lília Penha Viana Silva e pelo Professor Doutor Yuri Michael Pereira Costa, destaco a sugestão de aprofundamento da categoria “Questão social” e a ampliação do meu objeto de estudo para contemplar não apenas aspectos quantitativos na expansão numérica da Defensoria Pública, mas também a análise de atuação estratégica em defesa dos vulneráveis.

Para complementar os dados obtidos através dos relatórios nacionais e a fim de obter dados mais específicos da atuação da DPE-MA, em junho/2019, iniciei a participação como colaboradora do Projeto “Fortalecimento da Assistência Jurídica e Implantação da Visita Virtual para as Pessoas Privadas de Liberdade no Estado do Maranhão”, fruto de um convênio estabelecido entre o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e a DPE-MA. O projeto visa ao monitoramento das prisões ocorridas no Estado do Maranhão como forma de prestar assistência jurídica e psicossocial às pessoas privadas de liberdade e seus familiares e à produção de dados para a formulação de políticas públicas no âmbito do sistema prisional. Nesse contexto, a atuação da Defensoria Pública como órgão promotor de políticas públicas no campo da execução penal é um dos aspectos do novo perfil institucional da Defensoria que evidencio nesta Dissertação de Mestrado.

Dessa forma, a partir da percepção de que a expansão da Defensoria Pública no Brasil, a partir da promulgação da Emenda Constitucional n.º 80/2014, revela-se como uma das estratégias adotadas pelo Estado para contribuir para a ampliação da Política Pública de Acesso

aos Direitos no Brasil, investigar de que modo essa expansão está ocorrendo no Maranhão originou variadas inquietações acadêmicas por parte da pesquisadora.

Finalizo minhas motivações para realizar a presente pesquisa com as palavras de Sen (2016, p. 20): “O que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa – coisa que poucos de nós esperamos –, mas a de que a nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar”.

2 QUESTÃO SOCIAL E A ASSISTÊNCIA JURÍDICA PÚBLICA NO BRASIL

Para iniciar o debate acerca da Defensoria Pública, instituição constitucionalmente incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, nos termos do art. 134, da Constituição Federal de 1988, este capítulo realiza um estudo acerca das formas de enfrentamento da “questão social”¹⁴ no Brasil e da assistência jurídica pública na Constituição Federal de 1988.

Segundo Santos (2013), faz parte da tradição sociológica preocupar-se com a chamada questão social, com as desigualdades sociais, com a ordem/desordem autoritária e com a opressão social que parecem andar lado a lado com o desenvolvimento capitalista. Por outro lado, percebe-se que a afirmação do acesso à justiça como direito fundamental está intimamente relacionada à evolução do Estado que, por sua vez, atua como mediador e regulador das expressões da questão social.

No Brasil, um país de regulação social tardia, percebe-se que a criação da Defensoria Pública esteve atrelada a um processo de luta e afirmação de direitos, especialmente porque se deu no período de redemocratização, após a Ditadura Militar, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Desvela-se, a seguir, alguns bastidores deste cenário de opressão, violência, contradições, desigualdade social e luta por direitos que é o Estado Brasileiro, para que se possa compreender os elementos da questão social e suas expressões no país e em que contexto ocorreu a constitucionalização da Defensoria Pública.

2.1 A questão social e o seu enfrentamento no Brasil

Esta seção identifica as particularidades da questão social que emergiram da formação social brasileira e da constituição do capitalismo no país, bem como suas implicações no padrão de políticas sociais adotadas. Ademais, realiza um breve resgate histórico do sistema brasileiro de proteção social até se chegar ao modelo preconizado pela Constituição Federal de 1988. Assim, será possível identificar os demandantes e as demandas da assistência jurídica gratuita no Brasil.

¹⁴ A expressão é utilizada entre aspas por muitos autores do Serviço Social brasileiro, denotando um certo cuidado na sua utilização, tanto em razão da sua origem conservadora, como apontam Iamamoto (2001) e Netto (2001), quanto por não ser considerada por alguns uma categoria, mas um conceito (SANTOS, 2012). Este trabalho utilizará a expressão entre aspas apenas uma vez.

Cabe frisar que esta pesquisa não ambiciona contemplar todas as medidas adotadas pelo Estado brasileiro no campo social até o século XXI, mas tão somente compreender o caminho percorrido pelas políticas sociais no enfrentamento da questão social, o papel do Estado nesse percurso e o tratamento conferido à assistência jurídica pública.

Inicialmente, é salutar realizar um esforço teórico para apreender as determinações conceituais e históricas da questão social. Na literatura do Serviço Social, embora seja unânime a visibilidade da questão social, esta não possui um conceito homogêneo, tampouco são uniformes as explicações para sua origem e as propostas para seu enfrentamento. Por ser permeada por uma série de temas, a definição de questão social é objeto de frutíferos debates.

De acordo com as lições de Iamamoto (1999, p. 27), a questão social pode ser apreendida como:

O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

Por outro lado, encarando a questão social como um fenômeno de difícil explicação objetiva ou conclusão definida, Castel (2009, p. 25) leciona que:

A ‘questão social’ é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. Ela é um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que em termos políticos se chama uma nação) existir como um conjunto ligado por relações de interdependência.

A presente pesquisa adota a concepção de questão social como fenômeno econômico e histórico e enquanto expressão das desigualdades sociais oriundas do modo de produção capitalista, tal qual os aportes teóricos marxianos. Deve-se ressaltar que, consoante as lições de Bourdieu (2007, p. 35, grifo do autor), não se deve confundir rigidez e rigor metodológico. Nas suas palavras:

A pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a *rigidez*, que é o contrário da inteligência e da invenção, com o *rigor*, e se ficar privado desse ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto de tradições intelectuais da disciplina e das disciplinas vizinhas [...]. Evidentemente, a liberdade extrema que eu prego, e que me parece ser de bom senso, tem como contrapartida uma extrema vigilância das condições de utilização das técnicas, da sua adequação ao problema posto e às condições de seu emprego.

Embora adote-se como referencial metodológico a sociologia reflexiva de Bourdieu (2007), ao exercer o ofício da pesquisa, a pesquisadora despiu-se das concepções prévias sobre as categorias analisadas e, no que tange à categoria questão social, adotou a concepção marxiana, que vincula a categoria diretamente à relação entre capital e trabalho. Conforme ele ensina:

[...] romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate das representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo, ao mesmo tempo na objectividade das organizações sociais e nos cérebros. O pré-construído está em toda parte. (BOURDIEU, 2007, p. 42).

Com efeito, a análise da questão social é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e parte constitutiva das relações sociais capitalistas, devendo ser apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais. Sobretudo, porque encarar a questão social simplesmente como disfunção ou ameaça à coesão social tende a reduzi-la a um mero conjunto de problemas sociais, cujo enfrentamento acaba sendo canalizado para os mecanismos reguladores do mercado e para as organizações privadas, que dividem com o Estado a implementação de políticas e programas descentralizados de combate à pobreza e à exclusão social, conforme destaca Iamamoto (2001).

Para compreender a questão social e suas expressões na contemporaneidade, convém conhecer sua gênese e o seu processo de desenvolvimento. As condições histórico-estruturais que deram origem à questão social foram impulsionadas pelo surgimento do capital e sua acumulação, resguardadas as especificidades históricas, econômicas e sociais.

Ao se debruçar sobre o tema, Netto (2001) aponta cinco marcos históricos importantes relacionados ao processo de constituição e desenvolvimento da questão social. O primeiro deles se trata do *pauperismo*, fenômeno surgido nas últimas décadas do século XVIII na Europa Ocidental, oriundo das manifestações de miséria e pobreza advindas da exploração das sociedades capitalistas, após a primeira onda industrializante. Embora a desigualdade entre as camadas sociais e a polarização entre ricos e pobres não fossem questões inéditas na época, ele destaca que a generalização da dinâmica da pobreza era radicalmente nova. Confira-se:

[...] a pauperização (neste caso, absoluta) massiva da população trabalhadora constituiu o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial e não por acaso engendrou uma copiosa documentação. [...] Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida que dispunham anteriormente. (NETTO, 2001, p. 42-43).

Por essa razão, o pauperismo foi caracterizado como uma nova pobreza¹⁵, pois não estava relacionada exatamente com um quadro geral de escassez provocado pelo baixo nível de forças produtivas e materiais, como em épocas anteriores, mas com a tentativa de se reduzir esse quadro de escassez. Assim, a categoria questão social surgiu no século XIX, para dar conta

¹⁵ Nesse sentido, Castel (2009), na obra *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*.

do pauperismo, no contexto de uma produção contínua de uma superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo.

Vale ressaltar que a concentração da produção desse período, reunindo os trabalhadores na linha de montagem das fábricas e a intensificação da divisão social do trabalho levou à concentração da população operária nos arredores das cidades, incrementando o processo de urbanização. Ocorre que não houve planejamento e criação de infraestrutura urbana para acompanhar a chegada dos novos moradores. Todas essas expressões da questão social em sua gênese, notadamente as péssimas condições de moradia e de trabalho, somaram-se a altos índices de natalidade, prostituição e alcoolismo, o que preocupou o movimento operário.

O segundo momento do desenvolvimento da questão social se inicia na segunda metade do século XIX, quando a expressão questão social passa a ser empregada pelo pensamento conservador para a defesa da ordem burguesa. Para o pensamento conservador laico, as expressões da questão social eram inerentes a todas as sociedades modernas, não sendo possível eliminá-las, mas tão somente amenizá-las através de uma intervenção política limitada. Em contrapartida, para o pensamento conservador confessional, a vontade divina iria de encontro apenas da exacerbação da questão social, que poderia ser amenizada por meio de medidas sociopolíticas. Em ambos os casos, o enfrentamento da questão social é vinculado a uma reforma moral, o que significa combater as expressões da questão social sem interferir nos fundamentos da ordem burguesa, em um verdadeiro *reformismo para conservar* (NETTO, 2001).

O terceiro marco histórico do desenvolvimento da questão social data de 1867, ano de publicação do primeiro volume da obra *O Capital*¹⁶, de Karl Marx, e momento a partir do qual passou a se desenvolver uma compreensão teórica acerca da questão social e suas causas. Ao dissecar o processo de produção do capital e a “lei geral da acumulação capitalista”, Marx (2013) esclareceu com precisão a dinâmica da questão social como um fenômeno mais amplo e complexo do que o pauperismo, sendo um traço próprio da exploração decorrente da relação entre capital e trabalho.

O quarto momento relevante apontado por Netto (2001) no desenvolvimento da questão social é o período pós-Segunda Guerra Mundial, mais precisamente entre 1945 e 1970. Enquanto a Europa Ocidental se reestruturava econômica e socialmente, foram experimentados

¹⁶ A primeira edição da obra *O Capital*: crítica da economia política, que se constitui como um conjunto de livros que analisa o capitalismo, foi publicada em Hamburgo, na Alemanha, em 1867. Por meio de uma crítica da economia política, Marx (2013) objetivava compreender como o capitalismo funciona. Para tanto, construiu um aparato conceitual e metodológico para entender as categorias que constituem a articulação interna da sociedade burguesa e a relação direta entre acumulação de capital e exploração da força de trabalho.

pelo menos trinta anos de um elevado crescimento econômico, fase denominada pelos estudiosos franceses de “três décadas gloriosas”. A emergência do *Welfare State* na Europa e o dinamismo econômico nos Estados Unidos fizeram alguns pensarem que as manifestações da questão social eram problemas do passado ou, ao menos, restritas ao mundo subdesenvolvido. A partir da década de 1970, com o esgotamento da longa onda expansiva capitalista, a diminuição das taxas de lucro, a ascensão do movimento operário e as consequências da globalização e do neoliberalismo, o capitalismo mostrou que não possuía nenhum compromisso social e a intelectualidade acadêmica¹⁷ descobriu uma suposta *nova* questão social, que seria resultado da crise do Estado Providência e expressa pelo aumento do desemprego e emergência de novas formas de pobreza.

Por fim, em sua quinta nota, Netto (2001) defende a tese de que não existe uma *nova* questão social. Na verdade, ao lado das manifestações tradicionais, emergiram novas expressões da questão social, típicas das novas dinâmicas societárias e dos diferentes estágios capitalistas. Segundo Yazbek (2001), a questão social se reformula e se redefine, porém permanece, em sua essência, inalterada, por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve no interior de uma formação econômica e social que é, por sua própria natureza, excludente.

Para introduzir o tema da questão social, optou-se, neste trabalho, por abordar as características gerais da Europa Ocidental, por ter sido, no século XIX, o berço do capitalismo mundial, com destaque para as transformações sociopolíticas ocorridas na França e na Inglaterra. A partir da consolidação da divisão internacional do trabalho, no entanto, passa-se a notar diferenças no desenvolvimento do capitalismo nas nações. Por essa razão, passaremos a analisar as particularidades da realidade brasileira para compreender as expressões contemporâneas da questão social no Brasil e suas formas de enfrentamento.

Ao tratar da América Latina, o sociólogo Wanderley (2013) defende que a questão social possui um significado mais amplo nessa parte do continente. Segundo ele, a questão social tem suas origens na própria colonização. Dessa forma, para compreender o tema no contexto latino-americano, é necessário revisitar a ação dos seus sujeitos e dos processos histórico-estruturais que constituíram suas sociedades, começando pela colonização e passando pelas lutas pela independência, modos de produção, planos de desenvolvimento, tipos de Estado e formulação de políticas sociais.

¹⁷ Nesse sentido, Castel (2009).

Neste trabalho, diante da impossibilidade de investigar todas as expressões da questão social, sob pena de generalização e, ainda, considerando o objeto de estudo, optou-se por compreender as nuances da constituição do capitalismo no Brasil e da formação social brasileira e suas implicações no padrão de políticas sociais adotadas. Para tanto, cumpre explicitar o conceito de políticas sociais e o papel do Estado para sua efetivação:

As políticas sociais são parte integrante das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade, situando-se dentro do repertório de respostas a serem mobilizadas para fazer face às expressões da questão social. Como sistemas de mediação, as políticas de proteção social expressam, ao mesmo tempo, a capacidade das forças sociais de transformar suas demandas em questões políticas a serem inscritas na pauta das respostas governamentais às necessidades sociais que canalizam. As estruturas de proteção social criadas pelo Estado respondem a dada correlação de forças políticas que instituem atores sociais dentro do próprio Estado e na sociedade, na criação de bases de sustentação necessárias à transformação das necessidades sociais em demanda política a ser equacionada no interior do aparato institucional. (FLEURY, 1994, p. 131).

Desse modo, as políticas sociais e os padrões de proteção social são respostas, ainda que fragmentadas e setorizadas, às expressões multifacetadas e complexas da questão social no capitalismo, como forma de enfrentamento e intervenção na realidade. Considerando que o Brasil não foi o berço da Revolução Industrial, as relações sociais tipicamente capitalistas se desenvolveram no país de forma diferente dos países de capitalismo central. Por essa razão, as políticas sociais no Brasil se constituíram com marcas dessa particularidade histórica.

Ao analisar a organização e a abrangência das políticas sociais brasileiras, Pereira (2002) divide a trajetória das referidas em cinco períodos históricos, de acordo com o perfil de regulação política, econômica e social predominante: a) período anterior a 1930: política social do *laissez-faire*¹⁸; b) de 1930-1964: política social predominantemente populista, com traços desenvolvimentistas; c) de 1964-1985: política social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase de abertura política; d) de 1985-1990: política social do período de transição para a democracia liberal; e) a partir dos anos 90: política social neoliberal.

A partir da demarcação de tais períodos históricos, foi possível destacar as particularidades históricas da constituição do capitalismo no Brasil e suas implicações na formação social brasileira e nas políticas sociais adotadas pelo Estado.

Refletindo sobre a formação do capitalismo brasileiro, o historiador Prado Júnior (1972) destaca o sentido da colonização no Brasil, o peso do escravismo e o desenvolvimento desigual e combinado, elementos determinantes para explicar a particularidade brasileira. No que tange à formação da sociedade brasileira, Oliveira (1999) defende que foi um processo

¹⁸ *Laissez-faire* é um termo francês que significa “deixe fazer”. Foi utilizado em defesa do livre mercado pelo **liberalismo econômico**, que prega a economia livre de intervenções governamentais.

complexo de violência, proibição da fala, privatização do público (interpretado por alguns com a categoria do patrimonialismo), revolução pelo alto e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia.

O início da formação social brasileira ocorre em 1500, com a colonização, sob domínio de Portugal, que perdura até meados de 1822, com a Independência do Brasil. No período colonial, os interesses da metrópole eram comerciais, de modo que o povoamento da Colônia não estava no planejamento da Coroa Portuguesa. A política de ocupação do território teve ligação direta com a atividade econômica mais lucrativa no momento: inicialmente, o litoral do Nordeste, com a plantação de cana-de-açúcar ao longo do século XVII; no século XVIII, a Região Sudeste, com a descoberta de jazidas de ouro e diamantes em Minas Gerais, que trouxe desenvolvimento para as cidades próximas como Rio de Janeiro e São Paulo; mais tarde, com o esgotamento das minas, o foco volta a ser a agricultura, com destaque para a produção de açúcar, tabaco e algodão, além do desenvolvimento da pecuária em algumas regiões (FAUSTO, 1997).

De acordo com Santos (2012), a relação entre a ocupação do território e a exploração econômica reforça a tese de uma colonização predatória, o que legou à formação social brasileira características peculiares, como as grandes propriedades territoriais agrárias, fruto da monocultura extensiva; a questão indígena, com o extermínio dos índios; o papel secundário da agricultura de subsistência, o que contribuiu para a fome e desnutrição dos pequenos produtores; o descaso com a educação e a corrupção, evidenciando a construção de uma prática política respaldada na associação dos interesses públicos com os privados.

Em sua análise sobre o processo histórico de formação da sociedade brasileira, Holanda (1995) aponta uma estrutura social colonial com raízes fincadas nos meios rurais, de modo que é nas grandes propriedades que se consolidam as bases de uma estrutura social marcada pelo monopólio político dos fazendeiros escravocratas.

Para Schwarcz (2019), no Brasil, o sistema escravocrata transformou-se em um modelo tão enraizado, que se converteu em uma linguagem. Entre os séculos XVI e XIX, a escravidão se espalhou no país como uma espécie de costume, amparada pela legalidade, uma vez que não havia vedação legal à prática. Além disso, possuir cativos não era um privilégio apenas de senhores de engenho. Militares, membros da Igreja Católica, pequenos agricultores, comerciantes e até mesmo cativos libertos possuíam escravos. Por essa razão, a historiadora defende que a escravidão foi bem mais que um sistema econômico. Confira-se:

Ela moldou condutas, definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferenças fundamentais, ordenou etiquetas de mando e obediência, e criou uma sociedade condicionada pelo paternalismo e por uma hierarquia muito estrita. [...] Por

isso, adiaram, o quanto foi possível, o fim do regime, adotando um modelo gradual e leito de abolição. (SCHWARCZ, 2019, p. 27-29).

Em meados do século XVIII, período em que ainda predominava a cultura da cana-de-açúcar na Região Nordeste, surge uma “nova aristocracia” no Brasil, representada pelos senhores de engenho do litoral de Pernambuco e da Bahia. Eles se firmam como chefes locais em virtude da concentração de riqueza e poder, transformando-se em ícones de posição econômica, política e social. Na época, ser proprietário de terras e detentor de escravos era uma forma de alcançar notabilidade, além de ser cercado por inúmeros agregados, parentes e criados. Tal modelo deu origem à sociedade patriarcal baseada em um padrão de família estendida e de sujeição para além dos laços de sangue. Essa foi a formação básica das elites brasileiras até o final do século XIX (SCHWARCZ, 2019).

O patriarcalismo influenciou decisivamente na forma de organização das famílias. Neste particular, é importante mencionar que a família patriarcal foi base e centro de toda a organização social no período, colocando o patriarca (que é o proprietário) e a propriedade em posição de centralidade. A autoridade patriarcal se estendeu para além da esfera doméstica no sentido de não permitir interferências externas. Predominaram na convivência social os sentimentos próprios do seio familiar, caracterizando uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família (HOLANDA, 1995).

Tudo isso favoreceu a consolidação de uma sociedade marcada pela autoridade do senhor, que exercia o seu domínio, especialmente no campo, concedendo favores: empréstimos, títulos, proteção, postos, matrimônios. A adesão aos chefes locais, em troca de benefícios, gerava rituais de submissão, com cumprimentos e reverências cotidianas que solidificaram hierarquias. Era muito comum o chamamento dos senhores por apelidos ou diminutivo, de modo que o uso da intimidade apenas encobria estruturas estáveis de poder (SCHWARCZ, 2019).

De acordo com Prado Júnior (1972), o passado colonial pode ser identificado nas dimensões geográfica, econômica, social e política do Brasil-nação. O tipo de colonização promovida por Portugal foi de natureza capitalista, em uma situação em que as iniciativas particulares eram todas tuteladas pelo Estado Absoluto, apoiado pela atuação de um estamento burocrático. O Estado surgiu, então, no Brasil, completamente separado da ideia de nação, e não como resultado de movimentos ou forças políticas internas, articuladas no sentido de construir um corpo responsável pelo ordenamento das relações sociais. Sem uma cultura política pré-formada e sem autonomia civil e econômica, a sociedade assistiu ao surgimento do Estado.

No que tange às políticas sociais, no Brasil-Colônia, não havia comprometimento das esferas públicas com os trabalhadores. As necessidades sociais e a pobreza eram remediadas com ato de caridade e benevolência, especialmente por instituições religiosas, iniciando a lógica do favor, traço marcante da prática política do país (GONÇALVES, 2010).

A fase Imperial, instaurada com a Independência do Brasil, em 1822, teve como características marcantes a expansão da cafeicultura com o modelo agroexportador, a utilização da mão de obra escrava negra até 1850 e a ocorrência de instabilidades políticas e econômicas. Para Prado Júnior (1972), a instabilidade política é verificada pela heterogeneidade das elites políticas, que possuíam interesses econômicos divergentes e vaidades pessoais que perpetuaram a indistinção entre o público e o privado na política brasileira. Economicamente, os fatores da instabilidade brasileira se deram, principalmente, em decorrência da pressão inglesa para a abolição do tráfico de escravos. Como o Brasil fundamentou quase todas as suas atividades produtivas no trabalho escravo, à exceção da criação de gado e de pequenas produções de algodão, esse se tornou um problema econômico.

A relativa concentração de capitais acumulados por meio da agricultura culminou em investimentos crescentes no setor de transportes, bancos, comércio, criando um mercado de trabalho assalariado. O crescimento da disponibilidade de mão de obra barata nos centros urbanos evidencia mais uma característica da composição de classes sociais no período: o surgimento do proletariado industrial brasileiro (FAUSTO, 1997). Conforme pontua Prado Júnior (2004, p. 198):

[...] a população marginal, sem ocupação fixa e meio regular de vida, era numerosa, fruto de um sistema econômico dominado pela lavoura trabalhada por escravos. A população livre, mas pobre, não encontra lugar algum naquele Sistema que se reduzia ao binômio ‘senhor e escravo’. [...] Isto que já vinha dos tempos remotos da colônia, resultava em contingentes relativamente grandes de indivíduos mais ou menos desocupados, de vida incerta e aleatória, e que davam nos casos extremos nestes estados patológicos da vida social: a vadiagem criminoso e a prostituição. [...] E será esta a origem do proletariado industrial brasileiro, o que explicará, no futuro, muito de suas características e evolução.

O sistema escravocrata acabou de maneira progressiva, com uma série de leis graduais: Lei do Ventre Livre (1871), Lei dos Sexagenários (1885) e, finalmente, a Lei Áurea (1888). Para Delgado (2005), a sociedade que se configurou no Brasil após a abolição carrega no seu íntimo duas questões mal resolvidas do século anterior: a) as relações agrárias ditadas pelo patriarcado rural, mediante a Lei de Terras, cujo desenvolvimento estava restrito à chamada agricultura familiar; b) uma lei de libertação dos escravos que não regulamentou as suas condições de inclusão na economia e na sociedade após a abolição.

Sobre o assunto, Souza (2017) discorre que, após a abolição formal da escravidão, o negro recém-liberto foi jogado dentro de uma ordem social competitiva para a qual ele não havia sido preparado. Assim, formou-se, nas palavras do sociólogo, uma “ralé brasileira”, para quem a nova condição seria apenas mais uma fase de degradação.

É importante destacar que a Constituição do Brasil-Império de 1824 consagrou a separação de poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador) e previu os Direitos Individuais dos Homens, que não tinham nenhum comprometimento com a questão social. A garantia de tais direitos era realizada com a não-intervenção do Estado nas questões socioeconômicas, o que significou a continuidade da omissão estatal diante da pobreza e das carências do trabalhador (GONÇALVES, 2010).

Embora a questão social já existisse, uma vez que o país já tinha se incorporado ao capitalismo, a questão social só se coloca como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação direcionadas ao mundo do trabalho. Até 1887, não se registra nenhuma legislação social no Brasil. No ano de 1888, a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública inaugura uma dinâmica categórica de instituição de direitos, que será marca da proteção social brasileira até 1960.

A Proclamação da República, que encerra o período Imperial, longe de ser um movimento de raiz popular, deve ser encarada como uma solução para o descontentamento de importantes setores da economia e política do país: a burguesia do café paulista, os militares inspirados pela ideia de um Executivo forte, a Igreja que queria maior autonomia em relação ao Estado. A falta de integração territorial do Brasil também contribuiu para a Proclamação da República, pois dificultava a existência de um poder central nas regiões mais distantes do centro econômico do país (SANTOS, 2012).

O primeiro período da República (1889-1930), conhecido como República Velha, é muito importante para a consolidação do capitalismo no Brasil, pois instituiu o trabalho assalariado. Neste particular, Draibe (1985) aponta a existência de três fases da constituição do capitalismo no Brasil a partir da introdução do trabalho assalariado: a *fase da economia exportadora capitalista*, a *fase da industrialização restringida* e a *fase da industrialização pesada*.

Durante a primeira fase, da *economia exportadora capitalista*, tem destaque a produção cafeeira. Nesse período, o Brasil integra o capitalismo internacional na posição de agroexportador dentro da divisão internacional do trabalho. Tal fato gera novas relações de trabalho dentro da grande propriedade agrícola pautada na extrema exploração da força de

trabalho, o que aumenta os conflitos especialmente urbanos, emergindo manifestações da questão social na República Velha.

A sociedade do período foi formada por grandes proprietários rurais e poucos homens inseridos no mercado de trabalho, o que faz o início do século XX ser marcado pela desigualdade de oportunidades, por uma esmagadora maioria de agricultores não proprietários e trabalhadores urbanos não inseridos na economia mercantil da época (DELGADO, 2005). Ademais, o início do século XX foi marcado pela formação dos primeiros sindicatos, especialmente sob a influência dos imigrantes que traziam os ideais dos movimentos anarquistas e socialistas europeus para o país.

Quanto à proteção conferida aos trabalhadores, em 1889, os funcionários da empresa nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que irá se estender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentado o trabalho infantil, mas que jamais foi cumprida (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Frise-se que a Constituição de 1891 previu o texto da Declaração de Direitos no art. 72, que assegurava os princípios da legalidade, da igualdade e o direito de petição e a plena defesa. No entanto, a ausência de previsão da garantia de assistência jurídica ou judiciária não permitia que tais direitos fossem exercidos pelos pobres, agravando as contradições sociais existentes (GONÇALVES, 2010).

Carvalho (1995) aponta que, na Primeira República ou República Velha (1889-1930), um traço marcante da formação social brasileira é o coronelismo – maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam a partir do município, após a implantação do federalismo em substituição ao centralismo imperial.

Nessa concepção, o coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O federalismo criou um ator político com amplos poderes – o governador de Estado – que era eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, sendo o chefe da política estadual. Em torno dele, se arregimentavam as oligarquias agrárias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes (CARVALHO, 1995).

As relações desiguais que se estabeleciam entre os coronéis e os destituídos de posse eram marcadas pela subserviência, bem como a extensão da esfera doméstica para a esfera pública vai fornecer as bases propícias para o desenvolvimento de outro traço marcante da nossa formação social: o clientelismo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). O clientelismo, enquanto relação assentada no favor e na troca, pressupõe vínculos bilaterais entre

representantes e representados, numa relação de reciprocidade que assume caráter personalista e que é baseada na cultura do favor e da amizade (HOLANDA, 1995).

Cabe destacar que o clientelismo se desenvolveu como relação mediadora de bens e serviços, cujo acesso passa a se constituir uma obtenção de favores viabilizados por vínculos mais estreitos do que as relações formais estabelecidas no plano burocrático ou institucional do Estado. O representante apresenta aversão à burocracia e emerge como benfeitor e concedente de “dádivas”, numa sociedade historicamente marcada pela desigualdade (CARVALHO, 1995). Dessa forma, a Primeira República herdou o traço da dominação tradicional patrimonialista e manteve a lógica excludente e autoritária, em que a sociedade não fazia parte do processo coletivo proposto pela República.

De acordo com Gonçalves (1996), em síntese, a proteção social antes da Revolução de 1930 se efetivou da seguinte forma: os trabalhadores rurais apoiavam-se nos coronéis, que em troca do favor, recebiam o voto; os trabalhadores urbanos eram alcançados somente se sua categoria profissional fosse abrangida pela legislação trabalhista; e os desempregados, os excluídos do sistema produtivo, os profissionais não contemplados pela legislação trabalhista e aqueles que desobedeciam os coronéis recebiam como retribuição o chicote do senhor ou o cassete da polícia.

Com efeito, até a década de 1930, ocorreu a predominância de medidas esparsas de proteção social no país. Nesse período, caracterizado por Pereira (2002) como *laissezfairiano*, o sistema político foi caracterizado pela ausência de planejamento social. O Estado não exercia o papel de agente regulador da área social e, portanto, não geria o processo de provisão social, deixando esse papel para o mercado, que atendia demandas individuais; para a iniciativa privada não mercantil, que dava respostas informais aos reclamos da pobreza; e para a polícia, que controlava, repressivamente, a questão social. Nesse contexto, estavam pendentes a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social, até então vista exclusivamente como “caso de polícia”, conforme pensava Washington Luís¹⁹.

Após a Revolução de 1930, instaura-se uma nova fase do período republicano: o Primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), que marca a segunda fase do capitalismo brasileiro, segundo periodização proposta por Draibe (1985): a fase da *industrialização restringida*, que se estendeu até 1955. Tal fase foi caracterizada pela continuidade da valorização da produção agroexportadora, associada ao desenvolvimento da indústria nacional,

¹⁹ Washington Luís Pereira de Sousa foi o décimo terceiro Presidente do Brasil, com mandato de 1926-1930 (FAUSTO, 1997).

que foi favorecida pela consolidação do processo de substituição de importações de produtos manufaturados pelos nacionais.

Com a Revolução de 1930 e a instauração da Ditadura de Vargas, as políticas sociais também começaram a assumir um novo formato. A atuação do Estado nesse período no âmbito da questão social se modificou, associando os mecanismos de repressão, cooptação e de regulamentação de direitos trabalhistas e sociais. Para Santos (2012, p. 75):

1930 marca também a mudança de orientação quanto às respostas estatais para a questão social. Muito embora situe as primeiras medidas de legislação sobre o trabalho na República Velha, o período que vai até 1945 é considerado como um marco em relação ao volume e perfil diferenciado que esta legislação vai assumir como resposta à questão social. Na constituição de 1934, o Estado tanto preservaria os direitos sociais quanto regularia os contratos de trabalho (com a carteira de trabalho), as profissões e os sindicatos, através do Ministério do Trabalho e essas características ficariam conhecidas, juntamente com o “controle ideológico” do governo sobre os sindicatos, como corporativismo sindical.

De acordo com Pereira (2002), de 1930 a 1964 tem-se o período populista/desenvolvimentista, que não significou um rompimento com o *laissez-faire* nem como a estrutura de poder oligárquico da era agroexportadora. Nesse período, o Brasil seguiu a tendência da cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, de modo a regular os acidentes de trabalho, as aposentadorias e pensões, os auxílios-doença, maternidade e família, e o seguro-desemprego.

Destaca-se, ainda, nesse período, a criação do Ministério do Trabalho em 1930 e, em 1932, a criação da carteira de trabalho, que passa a ser o documento da cidadania no Brasil. Isso porque somente aqueles que possuíam emprego registrado em carteira de trabalho eram portadores de alguns direitos. Da reflexão desta situação, em que o Estado atua fortemente no desenvolvimento dos sindicatos e na filiação dos trabalhadores a eles, que Santos (1987, p. 75) desenvolveu o conceito de *cidadania regulada*, “cuja raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido por lei”.

O governo Vargas enfrentou também com a polícia os componentes mais radicalizados do movimento operário, em especial após 1935. Porém, ele combinou essa atitude com uma forte iniciativa política e regulamentação das relações de trabalho, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes, e fomentando um impulso à construção do Estado Social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Com esse espírito centralizador e populista, Getúlio formou a sua imagem como “Pai dos Pobres”, ancorada principalmente na aprovação das medidas de legislação social e do

trabalho. Assim, ele autorizou essas medidas como benesses do Estado e se utilizou das mesmas para obter prestígio junto ao povo e para a promoção da sua personalidade.

Em 1942, se iniciou em âmbito federal, uma certa centralização da política de assistência social com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição criada para atendimento de famílias dos “pracinhas” envolvidos na Segunda Guerra Mundial. A LBA foi coordenada pela primeira-dama, Darci Vargas, o que revela as características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, na execução das políticas sociais no período (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Percebe-se que, durante o governo Vargas, o Estado começou a organizar sua atuação no campo da assistência social, mas o faz de maneira ambígua. Ao mesmo tempo em que a assistência social foi influenciada pelas elites, o Estado assegurou a contribuição financeira para as obras e entidades assistenciais. Paralelamente, a filantropia foi modernizada com o nascimento do serviço social sob influência da Igreja Católica. Essas duas influências, tanto da tradição católica da caridade, quanto do dever moral da filantropia, foram marcantes na conformação de uma rede de ajuda de assistência aos pobres, sobre a qual pouco atuavam ações de regulação do Estado e onde não se observou, ainda, a existência de uma responsabilidade pública.

De acordo com Draibe (1985), entre os anos de 1956 e 1961, situados no período republicano democrático, pode ser identificada a terceira fase da constituição do capitalismo no Brasil: a da *industrialização pesada*, momento em que ocorre a transição da burguesia cafeeira para a burguesia industrial, que hegemoniza seu poder político e social por mediação do Estado. Do ponto de vista econômico, os presidentes que se sucederam nesse período não obtiveram sucesso ao tentar contornar o agravamento da crise, marcado pelo aumento da inflação, desequilíbrio da balança comercial e crescente dívida externa (SANTOS, 2012). Devido ao crescimento das cidades brasileiras, houve um agravamento das condições de vida da maioria da população, especialmente nos centros urbanos.

Há de se destacar que na década de 60, com os governos de Jânio Quadros e João Goulart, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), com o objetivo de uniformizar benefícios e serviços prestados pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Porém, a previdência continuou seletiva, pois a Lops somente se aplicava aos trabalhadores abrangidos pela CLT, excluindo da sua cobertura os trabalhadores rurais e domésticos (PEREIRA, 2002). Assim, percebe-se que esse governo apresentou uma proposta mais progressista de política social e uma disposição maior para promover reformas estruturais, no contexto das reformas de base.

De modo geral, o período de 1945 a 1964 foi marcado por um padrão de proteção social brasileiro seletivo, heterogêneo e fragmentado. As políticas sociais passaram por alguns aperfeiçoamentos, a exemplo da separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação, em 1953, e da criação de novos institutos de aposentadoria e pensão. No entanto, de forma geral, mantiveram a lógica da cooptação e se basearam em um aparato previdenciário cujos benefícios eram destinados a alguns segmentos específicos de trabalhadores (DRAIBE, 1990).

Após o Golpe Militar de 1964, no campo econômico, o país experimentou um avanço na “industrialização pesada” e o chamado “milagre econômico brasileiro”, que corresponde ao crescimento econômico ocorrido no Brasil entre os anos de 1968 a 1973, o qual é acompanhado de uma aceleração no Produto Interno Bruto (PIB) e índices baixos de inflação. Segundo Santos (2012), esse “milagre” foi o responsável pela aura de legitimidade adquirida pelo Regime Militar perante a classe média e setores da burguesia industrial. Nesse período, observa-se no Brasil uma falta de sincronia com os processos internacionais: enquanto no plano internacional ocorria a reação burguesa à crise do capital, no final dos anos 60 o Brasil vivia a expansão do fordismo à brasileira, por meio do chamado milagre brasileiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Segundo a periodização proposta por Pereira (2002), de 1964 a 1985 observa-se a *política social do regime tecnocrático-militar*. A instabilidade institucional do período provocada pelo suicídio de Vargas e pela renúncia de Jânio Quadros, bem como o Golpe Militar de 64 dificultaram os consensos em torno de um projeto nacional, em que se incluía o desenho da política social. Por essa razão, é característica desse período a expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da Era Vargas.

Durante a ditadura, conforme já mencionado, o Brasil vivenciou um acelerado crescimento econômico, criando uma “economia de regulação truncada”. A política social teve um tratamento secundário, sendo um mero apêndice do desenvolvimento econômico. Na verdade, ela passou a ser vista como consequência do crescimento da economia e da acumulação de riquezas. Com o aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil, viabilizada pela modernização conservadora, a questão social se reconfigurou e passou a ser enfrentada com uma mistura de repressão e assistência, pois era necessário manter sob controle a força das massas trabalhadoras.

Nesse particular, o governo buscou a legitimidade do regime por meio da expansão e modernização das políticas sociais, ainda que num contexto de perda de liberdades democráticas, censura, prisão e tortura (FALEIROS, 2000). Pode-se citar o Banco Nacional de Habitação (BNH), que passou a atender mais à classe média; o Instituto Nacional de

Previdência Social (INPS), que passou a sustentar a iniciativa privada de assistência médica; a política de educação, que foi direcionada à preparação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico. O resultado foi o aumento da desigualdade social e a repressão aos movimentos sociais (PEREIRA, 2002).

De acordo com Draibe (1990), a insuficiência, ineficácia e descontinuidade das ações sociais nesse período, bem como o excesso de interesses burocráticos, corporativistas e privados nas definições das políticas sociais caracterizam o modelo de Estado de Bem-Estar-Social que se consolidou no período – Meritocrático-Particularista – excludente, sem compromisso universalizante e marcado pela cidadania regulada. Tais traços fizeram com que as políticas públicas adotadas no regime militar se mantivessem fragmentadas, compensatórias e incapazes de modificar o estado de miséria e pobreza do país, mormente porque o Estado condicionava a resolução do problema da pobreza ao desenvolvimento econômico, queimando etapas de crescimento.

No final dos anos 70, as primeiras fissuras do regime começaram a aparecer e ocorreu um aprofundamento da questão social. Diante da crise econômica mundial, foram reintroduzidas formas autoritárias de controle político e se proliferaram políticas sociais para conter o descontentamento da sociedade civil. O período foi marcado por uma organização genérica de movimentos sociais, que se articulavam em torno da demanda por políticas nas áreas de saneamento, saúde, educação e moradia, entre outros.

Além disso, vários movimentos se organizaram em torno da reivindicação da democracia. O grau de complexidade dos arranjos sociais das grandes cidades, influenciados também pelo cenário internacional, levaram à formação de movimentos que aglutinavam “novos” atores sociais, como mulheres, negros, índios, homossexuais, funcionários públicos e pequenos agricultores. Nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, destacou-se a mobilização das quebradeiras de coco babaçu que viviam em comunidades tradicionais ou em assentamentos de terra, em localidades próximas aos babaçuais. A Igreja abriu-se para este processo através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), de estrutura mais leve e contando com a atuação de leigos, ela se aproximou das comunidades. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a União Nacional dos Estudantes (UNE) também se uniram a essa luta (FARIA, 1999).

Como resposta estratégica a esses movimentos, o governo instituiu uma nova política salarial; restabeleceu o *habeas corpus* para crimes políticos e as garantias para membros da magistratura; devolveu a autonomia dos Poderes Judiciário e Legislativo; e decretou o fim das cassações pelo Ato Institucional n.º 5. Logo, percebe-se uma intensificação da política

social como forma de reaproximação do Estado com a sociedade, e não como resposta consciente às necessidades sociais (PEREIRA, 2002).

Ocorre que, entre 1980-1985, durante o governo Figueiredo, houve uma desarticulação do desenvolvimento social ocorrido no final da década de 70. A redução dos gastos sociais e da importância conferida pela gestão estatal às políticas sociais provocaram um aumento do desemprego e da pobreza, queda dos salários, bem como uma diminuição da capacidade do Estado dar respostas políticas às necessidades humanas básicas (DRAIBE, 1990). Na década de 80, o Brasil vivenciou um processo de revitalização da sociedade civil, que marcou o processo de transição democrática, colocando em discussão o Estado ditatorial, as instituições autoritárias e as classes sociais. Dessa forma, a articulação dos segmentos organizados da sociedade civil atuou, ao longo dos anos 70 e 80, em duas vertentes: na defesa dos direitos políticos e contra a ditadura militar e na defesa dos direitos sociais, pela provisão de bens e serviços públicos (RAICHELIS, 2000).

Nesse contexto, a década de 1980 significou um período de ampla reformulação no conjunto de políticas sociais. Essa agenda foi impulsionada, de um lado pelo movimento político em prol da redemocratização do país em que alguns setores da sociedade civil se organizavam em torno de demandas sociais reprimidas desde 1964. Por outro lado, a crise do “milagre econômico” expunha os limites do modelo de desenvolvimento nacional no que diz respeito à dinâmica de inclusão dos setores mais desfavorecidos, contribuindo para a legitimação de um novo projeto social (JACCOUD; CARDOSO JÚNIOR, 2005). Além do reconhecimento dos limites da política previdenciária, consolidou-se a interpretação de que tanto a regulação da pobreza pela filantropia como sua superação via desenvolvimento econômico eram insuficientes para responder a um fenômeno que passava a ser caracterizado no debate nacional como estrutural.

Segundo a periodização proposta por Pereira (2002), entre 1985-1990, tem-se a fase da *política social de transição para a democracia liberal*. Esse período, denominado de “Transição Democrática” ou “Nova República” foi caracterizado por uma reorganização institucional, que culminou com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1985²⁰, e por uma concepção de proteção social na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos receberam atenção especial.

Em 1985, os programas sociais pretenderam atender a várias necessidades populares: saúde, alimentação, educação, lazer, assistência jurídica. Porém, não romperam o

²⁰ A Emenda Constitucional n.º 26, de 27/11/85, convocou a Assembleia Nacional Constituinte para elaborar a nova Constituição do país (BRASIL, 1985a).

caráter assistencialista das políticas públicas, realizando ações residuais devido à insuficiência de recursos, baixa remuneração, despreparo técnico dos agentes públicos e inexistência de avaliações dos programas executados. A Legião Brasileira de Assistência implementou programas como Assistência ao Menor; Educação para o Trabalho; Legalização do Homem Brasileiro, com registro civil e assistência judiciária; Assistência ao Idoso; Nutrição Materno-Infantil. Assim, a assistência social continuou sendo encarada como favor público (GONÇALVES, 1996).

Embora não tenha conseguido modificar, substancialmente, o padrão de proteção social, a Nova República trouxe a redefinição das regras políticas do jogo no sentido da retomada do Estado Democrático de Direito. A Constituinte se tornou uma grande arena de disputas e de esperança de mudanças para trabalhadores brasileiros após a sequência de frustrações. A presença de um movimento operário e popular interferiu na agenda política ao longo dos anos 80 e pautou alguns eixos da Constituinte, como a reafirmação de liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação de direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania; direitos trabalhistas; e reforma agrária (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Pereira (2002, p. 152), graças à mobilização da sociedade, as políticas sociais se tornaram centrais na agenda de reformas institucionais, que culminou com a promulgação da CF/1988. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, passaram a se apresentar como categorias-chave para a constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no Brasil.

Sem dúvidas, a Constituição Federal de 1988 instituiu bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, ampliando o rol de direitos sociais e o campo de proteção social de responsabilidade estatal. Em seu art. 1º, a Constituição Federal de 1988 consagrou a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil, ao lado da soberania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e do pluralismo político (BRASIL, [2020]).

Por outro lado, o art. 3º, da Constituição Federal de 1988 elencou, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, [2020]). Para concretizar os seus fundamentos e atingir os seus objetivos

fundamentais, o texto constitucional ampliou o rol de direitos individuais, sociais, políticos e econômicos. Nesse sentido, os direitos fundamentais ganharam centralidade na *Constituição Cidadã*.

Para Behring e Boschetti (2011, p. 142), a Carta Magna de 1988 manteve alguns traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil; a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e a ordem econômica. Frise-se:

Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais no Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo [...] uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 142).

Com efeito, muitas dívidas sociais não solucionadas pela Constituição Federal de 1988 foram sanadas através de emendas constitucionais²¹ e legislações complementares, como é o caso da extensão aos empregados domésticos de direitos trabalhistas previstos constitucionalmente, garantidos somente em 2015, através da LC n.º 150. Outro exemplo é a Emenda Constitucional n.º 81/2014, importante ferramenta de combate ao trabalho escravo, que modificou a redação do art. 243, da Constituição Federal, para determinar a expropriação de propriedades rurais e urbanas onde forem localizadas a exploração de trabalho escravo, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei (BRASIL, [2020]).

Ocorre que as inovações constitucionais foram atacadas por uma “contrarreforma conservadora” (FAGNANI, 2016), iniciada em 1987, ainda no Governo Sarney, e reforçada, a partir de 1990, nos Governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2000). Assim, a partir da década de 1990, observa-se o período da *política social neoliberal*, que, de acordo com Pereira (2002), foi a fase da proteção social brasileira que mais incorporou as determinações das mudanças econômicas e políticas externas.

Conforme destaca Gonçalves (2010), a Constituição Federal de 1988 foi promulgada em um período em que, diante de problemas econômico-financeiros, em muitos países já estava consolidada uma crítica massiva ao funcionamento e composição do Estado de Bem-Estar Social. O setor privado culpava as políticas públicas pelo *déficit* na balança comercial e pela inflação; os usuários denunciavam a baixa qualidade dos serviços prestados e o excesso de formalismo para sua execução. Além disso, no final do século XX, o *Welfare State*

²¹ “Todos os governos pós-1988 recorrem ao emendamento constitucional, independente de seu programa político e de sua colação partidária. [...] com destaque para o período mais recente, em que a média superou 0,5 emenda por mês, sob a presidência de Michel Temer”. (ARANTES; COUTO, 2019, p. 38-39).

passa a ser questionado pela lógica da globalização e da regionalização econômica, que impõem aos países de capitalismo periférico medidas como liberação financeira e comercial, desregulamentação dos mercados e retomada dos investimentos estrangeiros.

Segundo Raichelis (2000), ao mesmo tempo em que ocorria uma exaltação do mercado, promovia-se a satanização do Estado como causador de todas as mazelas que estavam afetando as sociedades capitalistas, o que tornou o ambiente propício para a disseminação nas teses neoliberais. O neoliberalismo acusou o Estado Providência de ser uma pesada máquina administrativa e, ainda, de acomodar os cidadãos na espera da prestação social, motivo pelo qual propôs e ainda propõe prestações sociais compensatórias da pobreza, sem qualquer compromisso com a redistribuição da riqueza.

De acordo com Gonçalves, as teses neoliberais ao defenderem a suficiência da igualdade formal, desconstruindo assim um histórico de lutas sociais, em busca da igualdade material, mas não se concretizou devido, conforme já mencionado, à satanização do estado. (GONÇALVES, 2019).

O Brasil tornou-se terreno fértil para a propagação da ideia neoliberal de que o novo cenário não comportava mais a presença excessiva do Estado, o que impactou diretamente a articulação entre Estado e sociedade no campo da proteção social. As classes proprietárias e empresariais pleiteavam por desestatização, desregulamentação econômica e social, privatização do patrimônio e dos serviços públicos e flexibilização do trabalho. Assim, as principais medidas contrarreformistas adotadas entre 1987-1990 foram: retorno da prática assistencialista pulverizada e passível de manipulação clientelista; fechamento do Banco Nacional de Habitação, com a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal; esvaziamento das propostas de reformas trabalhistas; redução orçamentária e desmonte institucional na área social; e manobras que visavam retardar a regulamentação de vários dispositivos da Constituição de 1988 (PEREIRA, 2002).

A crítica ao Estado encobriu as verdadeiras causas do problema, como o funcionamento autônomo do mercado, o que promoveu o seu afastamento da sociedade civil, sujeição aos interesses privados e aos organismos internacionais, enfraquecendo ainda mais sua capacidade de formular e executar políticas públicas. Conforme ressaltado por Raichelis (2000, p. 76):

As propostas de enxugamento do Estado, de contenção nos gastos públicos, de diminuição da máquina estatal, de cortes no funcionalismo, de privatização das estatais, de prioridade ao controle da inflação e à estabilização da moeda trouxeram consequências perversas para o enfrentamento das expressões da questão social em todos os níveis, uma vez que é nos investimentos sociais que os cortes são mais expressivos. [...] E o alvo são principalmente as políticas sociais, porque a crítica que

se faz não é a qualquer Estado, mas é exatamente àquele que incorpora, ainda que precária e parcialmente, os interesses dos não-proprietários no âmbito das políticas públicas.

Nessa conjuntura, a redução dos investimentos públicos nas áreas sociais potencializa o deslocamento das responsabilidades do Estado no âmbito das políticas sociais e o reforço das políticas compensatórias para os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Cabe frisar a edição da Emenda Constitucional n.º 95, de 16 de dezembro de 2016, aprovada durante o Governo do Presidente Michel Temer, chamada de emenda do “Novo Regime Fiscal”, que definiu o teto dos gastos públicos da União no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o congelamento dos gastos públicos primários pelos próximos vinte exercícios financeiros, vigorando, portanto, até o ano de 2036. Os limites orçamentários da União estabelecidos pela emenda aplicam-se aos três Poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

O discurso oficial foi da necessidade de um novo regime fiscal que permitisse equilibrar as contas públicas, através da redução de investimentos públicos, especialmente nos serviços de natureza social, como única medida capaz de retomar o crescimento da economia, que teria decaído no governo anterior (MARIANO, 2017). No entanto, o chamado “Novo Regime Fiscal” não estabeleceu um teto para os gastos financeiros, ou seja, enquanto as despesas com investimentos sociais foram congeladas pelos próximos 20 anos, as despesas incorridas com os juros remuneratórios das dívidas públicas poderão elevar-se (ARANTES; COUTO, 2019).

Este é mais um exemplo notório da agenda neoliberal contrarreformista que pode ser observada no contexto pós-1988. A própria nomenclatura utilizada – gastos públicos – mascara o real objetivo da norma. A Emenda Constitucional n.º 95/2016, na realidade, limita as despesas primárias, aqui incluídas despesas com direitos sociais, o que não pode ser considerado um gasto, mas um investimento público. Ocorre que, conforme destacado por Gonçalves (2019), os graves problemas da área social, como saúde, educação, moradia, emprego, assistência, não conseguirão ser resolvidos unicamente pelo voluntariado ou pelos compromissos da sociedade civil, pois precisam ser enfrentados pelo Estado. O contrário seria ceder à retórica neoliberal e desconsiderar os deveres sociais do Estado preconizados pela Constituição de 1988, transformando direitos em favores, desmobilizando as lutas e acomodando a democracia aos interesses do mercado.

A partir da análise das particularidades históricas do Brasil, foi possível identificar três ordens de fenômenos que influenciaram decisivamente as expressões da questão social no país: a) o caráter conservador da modernização operada pelo capitalismo brasileiro; b) os

processos de revolução passiva; c) a centralidade da ação estatal para a constituição do capitalismo brasileiro (NETTO, 1996).

O primeiro fenômeno refere-se à lógica desenvolvimentista adotada, que não rompeu com diversas condições de atraso, como a predominância dos latifúndios, o perfil de país agroexportador, o poder político exercido pelas oligarquias rurais e o caráter autárquico da burguesia. O segundo fenômeno diz respeito à exclusão das classes trabalhadoras dos processos políticos decisórios no país, demonstrando a ação da classe dominante burguesa e do Estado de se anteciparem e conduzirem os processos de reformas, sem provocar alterações estruturantes no modelo econômico, no padrão de acumulação e na lógica do poder político. O terceiro fenômeno destaca o Estado como o principal agente econômico e político da constituição do capitalismo no Brasil. Com isso, é marcante a utilização do espaço público para viabilizar os interesses privados das frações burguesas, atreladas de forma subalterna ao capital internacional.

Foi possível observar, ainda, que o processo histórico de formação da sociedade brasileira foi marcado pela opressão de grupos excluídos, os quais tiveram suas trajetórias permeadas pela exploração da força de trabalho no meio mercantil, rural e industrial, pela exclusão dos processos decisórios e pela negação de direitos. Segundo Ribeiro (2014), o processo de formação nacional produziu uma estratificação que gerou um distanciamento social, isto é, uma desigualdade entre as classes ricas e pobres, com surgimento de uma grande camada de privilegiados, o que fez com que as distâncias sociais fossem mais difíceis de ser superadas do que as desigualdades raciais. De acordo com o autor:

Nessas condições, exacerba-se o distanciamento social entre as classes dominantes e as subordinadas, e entre estas e as oprimidas, agravando as oposições para acumular, debaixo da uniformidade étnico-cultural e da unidade nacional, tensões dissociativas de caráter traumático. Em consequência, as elites dirigentes, primeiro lusitanas, depois luso-brasileiras e, afinal, brasileiras, viveram sempre e vivem ainda sob o pavor pânico do alçamento das classes oprimidas [...] A estratificação social separa e opõe, assim, os brasileiros ricos e remediados dos pobres, e todos eles dos miseráveis, mais do que corresponde habitualmente a esses antagonismos. (RIBEIRO, 2014, p. 15).

Sobre a singularidade da questão social no Brasil, defende Souza (2017, p. 102):

Assim, entre as classes sociais que formaram o Brasil moderno, foi a 'ralé de novos escravos'²², que soma hoje em dia mais de um terço da população, agora de todas as cores de pele, mas, herdando o desprezo social de todos que era devotado ao escravo negro, o elemento mais importante para singularizar o Brasil [...] Na realidade, e venho dizendo isso há mais de vinte anos, a grande questão social, econômica e política do Brasil é a existência continuada dessa ralé de novos escravos. Nenhuma outra questão é mais importante e nada singulariza mais o Brasil do que ela.

²² Expressão cunhada pelo sociólogo Souza (2017) para designar os excluídos sociais.

Para o sociólogo, as raízes da desigualdade brasileira não estão na herança de um Estado corrupto, mas na escravidão. Souza (2017, p. 84) tenta desconstruir ideias dominantes em torno da sociedade brasileira, como a concepção de “homem cordial”, a corrupção como o grande problema nacional e o “viralatismo” e discorda que o patrimonialismo de tradição ibérica seja a semente da desigual e excludente sociedade brasileira. Para ele, “o problema central do país deixa de ser a corrupção supostamente herdada de Portugal para se localizar no abandono secular de classes estigmatizadas, humilhadas e perseguidas”. Vale citar:

Em países como o nosso, não há como separar – a não ser analiticamente para separar o joio do trigo e evitar as armadilhas das políticas identitárias falsamente emancipadoras muito bem-vindas pelo capital financeiro – o preconceito de classe do preconceito de raça. É que as classes excluídas em países de passado escravocrata tão presente como o nosso, mesmo que existam minorias de todas as cores entre elas, são uma forma de continuar a escravidão e seus padrões de ataque covarde contra populações indefesas, fragilizadas e superexploradas. (SOUZA, 2017, p. 82).

No mesmo sentido, defende Ribeiro (2014), ao afirmar que a grande mácula do país foi a política de não integração da massa mestiça no processo de cidadania. Segundo o autor, é possível observar uma sucessão de situações de exploração no Brasil: a exploração histórica da metrópole sobre a colônia; a social do senhor sobre o escravo; e, após a abolição, da elite sobre o povo. Vale citar:

[...] não perco de testemunhar o quanto somos um país enfermo de desigualdade. Se as relações interraciais são mais fluentes entre nós que em outras partes—apesar do peso do preconceito que reina aqui—as relações sociais no Brasil são infranqueáveis. A distância que separa os ricos dos pobres é abismal. O negro, somando sua cor discriminada à pobreza em que está imerso, sofre duplamente a carga dos preconceitos. Esta é a herança hedionda da escravidão que fomos o último país do mundo a proscrever. Foi ela que criou entre nós uma mentalidade que permanece viva e ativa nas nossas classes dominantes rústicas que continuam a fazer do Brasil um engenho de gastar gente. (RIBEIRO, 1990, p. 232).

Schwarcz (2019) sustenta que, embora a utilização de mão de obra escrava, o latifúndio, a corrupção e o patrimonialismo possam explicar os motivos que fizeram do Brasil uma realidade desigual, não conseguem esclarecer por que o país não conseguiu romper o círculo vicioso do passado, apesar do processo de modernização e industrialização do século XX. Isso seria explicado pela opção dos governos que, na prática, não teriam optado por enfrentar a desigualdade social.

Com efeito, Wanderley (2013) sustenta que a questão social fundante que continua em vigência sob formas variáveis, centra-se nas extremas desigualdades e injustiças que reinam na estrutura social dos países latino-americanos, resultantes dos modos de produção e reprodução social, das relações assimétricas de dominação e subordinação na produção, no poder político, na estrutura de classes, na estratificação social, na elaboração do pensamento e

da cultura, considerando principalmente os processos de exploração econômica e dominação política, a par de fatores territoriais, demográficos, étnicos e de gênero.

Neste particular, Telles (1994) destaca que a cultura política sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, à abolição da escravidão, expressou-se no compromisso coronelista e chegou aos dias atuais como expressão da nossa desigualdade social, mediante a relação de mando e subserviência. Por outro lado, a política brasileira vai expressar as relações peculiares aos moldes da família patriarcal, evidenciando a diluição do público pelo privado, a utilização dos bens públicos, as formas paternais de acesso aos bens, a ausência de autonomia da comunidade face ao público que vai atravessar o desenvolvimento da urbanização e dos meios de comunicação.

As desigualdades que permeiam o processo de desenvolvimento social, político e econômico do Brasil têm sido uma de suas particularidades históricas. No país, o “moderno” foi se reconstruindo através do “arcaico”, a partir da atualização de elementos da herança histórica colonial, autoritária e patrimonialista no contexto da mundialização do capital e da hegemonia financeira. Destaca-se:

O novo surge pela mediação do passado, transformado e recriado em novas formas de processos sociais do presente. A atual inserção do país na divisão internacional do trabalho, como um país de economia dita ‘emergente’, em um mercado mundializado, carrega a história de sua formação social, imprimindo um caráter peculiar à organização da produção, às relações entre o Estado e a sociedade, atingindo a formação do inverso político-cultural das classes, grupos e indivíduos sociais. (IAMAMOTO, 2010, p. 128).

Com efeito, a herança do passado tem sido reproduzida no presente. De acordo com o Relatório da Oxfam Brasil²³ (2018), entre 2016 e 2017, o Brasil conservou o patamar do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 0,74338, permanecendo na 79ª posição do *ranking* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) de um total de 189 países. O indicador com maior impacto negativo no IDH brasileiro foi o de renda, por conta de seu recuo recente, sobretudo nas menores faixas. No ano de 2016, o país ocupava a 10ª posição do ranking mundial de desigualdade de renda e, em 2017, passou a ocupar o 9º lugar, com o agravamento da situação.

²³ A Oxfam Brasil é uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos, fundada em 2014. A Oxfam Brasil iniciou suas atividades no ano de 2015, com o objetivo de contribuir para o enfrentamento das desigualdades e a redução da pobreza no país. A Oxfam Brasil faz parte de uma rede global, a Oxfam, que possui mais 19 organizações nacionais, que atuam em cerca de 90 países no total, por meio de campanhas, programas, ajuda humanitária e pesquisas. A organização atua em três áreas temáticas: setor privado, desigualdades e direitos humanos; cidades: juventudes, gênero e raça; e justiça econômica. Os relatórios publicados anualmente pela Oxfam Brasil contêm dados, indicadores e reflexões sobre as desigualdades de renda, raça e gênero no Brasil e possuem como objetivo contribuir com o debate público, apontando os principais problemas e pensando as melhores e mais eficientes soluções (OXFAM BRASIL, 2018).

Nos últimos cinco anos, a proporção da população em condição de pobreza, o nível de desigualdade de renda do trabalho e os índices de mortalidade infantil aumentaram. O coeficiente de Gini de renda domiciliar *per capita*, o qual é medido pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (Pnad)²⁴ para aferir a desigualdade de renda no país apresentou uma queda em 2002 e vem decaindo de um ano para outro. Porém, o índice estagnou entre 2016 e 2017 (OXFAM BRASIL, 2018, p. 15). Confira-se:

Há quatro anos, a desigualdade na renda habitual do trabalho (ou seja, considerando aqui somente o salário principal) vem aumentando, e a proporção de pobres voltou aos mesmos níveis de 2012. A população negra no Brasil tem sua proporção de renda em relação à população branca praticamente estagnada desde 2011, e a equiparação salarial entre mulheres e homens recuou entre 2016 e 2017. [...] Em 2016, pela primeira vez desde 1990, o Brasil registrou alta na mortalidade infantil, que subiu de 13,3, em 2015, para 14 mortes por mil habitantes (4,9% a mais que o ano anterior). Além disso, houve uma escalada da pobreza no país, retrato de injustiças que há pouco tempo estavam em trajetória de superação. Sob o critério-base do Banco Mundial, de US\$ 1,90 por pessoa/dia, havia cerca de 15 milhões de pobres no país em 2017, 7,2% da população, um crescimento de 11% em relação a 2016 quando havia 13,3 milhões de pobres (6,5% da população). Esse é o terceiro ano seguido em que essa taxa cresce, tendência iniciada em 2015. O Brasil é, sob critérios do Banco Mundial, *Upper-middle Income Economy*, grupo de países onde a linha da pobreza ponderada pelo tamanho da economia é calculada em US\$ 5,5 por pessoa/dia. Sob esse critério, o Brasil teria hoje mais de 22% de sua população em situação de pobreza, 45 milhões de pessoas em vez de 13 milhões. Em resumo, 2017 foi um ano de péssimas notícias para a redução das desigualdades no país, com a aparente consolidação de um recuo histórico (OXFAM BRASIL, 2018, p. 13).

Por outro lado, a Pnad de 2016 constatou que os rendimentos mensais médios do 1% mais rico da população representam 36,3 vezes mais que aqueles dos 50% mais pobres. Considerando os dados das declarações de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), tal razão seria de 72 vezes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017b). Já a Pnad Contínua de 2019 aponta que cerca de 104 milhões de brasileiros vivem com apenas R\$ 413,00 por mês, considerando-se a totalidade de suas fontes de renda. Enquanto isso, 10,4 milhões de pessoas (5% da população brasileira) sobrevivem com apenas R\$ 51,00 por mês, em média (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020).

Ademais, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)²⁵ divulgada em outubro de 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou que 23,9% das famílias

²⁴ A Pnad, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017a), de periodicidade anual, foi substituída pela Pnad Contínua, que propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional. A pesquisa busca identificar, anualmente, características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, e, com periodicidade variável, outros temas, de acordo com as necessidades de informação para o país, tendo como unidade de investigação o domicílio. A Pnad apresenta-se como uma importante ferramenta para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para a melhoria das condições socioeconômicas da população.

²⁵ A POF é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018, não paginado), e “avalia as estruturas de consumo, de gastos, de rendimentos e parte da variação patrimonial das famílias, oferecendo um perfil das condições de vida da população a partir da análise dos orçamentos domésticos. Além das informações

brasileiras recebiam até dois salários-mínimos por mês e cerca de 23,8% viviam com menos do que dois salários-mínimos por mês (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). Para Schwarcz (2019, p. 16):

O fenômeno da desigualdade é tão enraizado entre nós que se apresenta a partir de várias faces: a desigualdade econômica e de renda, a desigualdade de oportunidades, a desigualdade racial, a desigualdade regional, a desigualdade de gênero, a desigualdade de geração e a desigualdade social, presente nos diferentes acessos à saúde, à educação, à moradia, ao transporte e ao lazer.

Nesse particular, deve-se ressaltar que estudos mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam probabilidade alta de que amplas camadas de sua população desconheçam seus direitos e as possibilidades de reclamá-los. “A desigualdade compromete a inclusão social e a universalização do acesso à justiça. Consequentemente, afasta da sua porta de entrada um número significativo de indivíduos” (SADEK, 2016, p. 10).

No Brasil, tal realidade foi constatada através do estudo denominado “*Atlas do Acesso à Justiça*”, elaborado pelo Ministério da Justiça, em parceria com universidades, instituições públicas e entidades da sociedade civil. O estudo criou um indicador – o Índice Nacional de Acesso à Justiça (Inaj) – que relaciona dados sociais e sobre as diferentes instâncias de distribuição de justiça – Defensoria Pública, Ministério Público, advocacia, iniciativas extrajudiciais, delegacias de polícia, Procons, cartórios e outras. Verificou-se que os Estados da federação com IDH mais baixos são também os que possuem menor Inaj (BRASIL, 2013a).

Nesse compasso, Yazbek (2001) defende que a questão social na conjuntura atual assume novas configurações e expressões, entre as quais se destacam as transformações das relações de trabalho e a perda dos padrões de proteção social dos trabalhadores e dos setores mais vulneráveis da sociedade, que assistem as suas conquistas e os seus direitos sendo ameaçados.

Com a Constituição Federal de 1988, promulgada após um longo processo de redemocratização no país, traçou-se formalmente um novo padrão de proteção social, alicerçada no princípio da dignidade da pessoa humana e na extensão de direitos e garantias fundamentais. Gonçalves (2019) pontua que o grande escopo da Constituição Federal de 1988 foi a garantia da igualdade, enquanto possibilidade material para o exercício das diferenças. Com efeito, a

diretamente associadas à estrutura orçamentária, várias características dos domicílios e das famílias são também investigadas, incluindo a autoavaliação subjetiva sobre qualidade de vida. Os resultados da pesquisa possibilitam, ainda, estudar a composição dos gastos das famílias segundo as classes de rendimentos, as disparidades regionais, as situações urbana e rural, a difusão e o volume das transferências entre as diferentes classes de renda, bem como a dimensão do mercado consumidor para grupos de produtos e serviços. A pesquisa tem como unidade de investigação o domicílio e é realizada por amostragem”.

Constituição proclama a igualdade de todos em seu art. 5º, *caput*, e inciso I ²⁶. No entanto, o acesso real aos direitos continua assimétrico. Sobre o assunto, discorre Sarmiento (2017, p. 378):

Os excluídos estão muito mais expostos, por exemplo, ao arbítrio das autoridades públicas. São invariavelmente os pobres que ficam presos mais tempo do que deveriam nas nossas ‘masmorras medievais’, esquecidos pela Justiça e pelas autoridades prisionais. São quase sempre os excluídos que padecem nas filas do SUS à espera de tratamentos e medicamentos; que são penalizados pela falta de vagas e de professores nas creches e escolas públicas; são eles as vítimas de tortura e do trabalho escravo.

Nesse particular, a Constituição de 1988 atribuiu não apenas ao Legislativo e ao Executivo a tarefa de produzir e efetivar políticas sociais, mas também ao Poder Judiciário e demais órgãos que compõem o sistema de Justiça, a exemplo do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública. Logo, conforme assinalado por Lima e Vasconcelos (2019, p. 50), “as escolhas institucionais da Constituição de 1988 transformaram a questão social de caso de polícia (e de política) em problema da Justiça (e de justiça)”.

2.2 Assistência jurídica pública no Brasil: de favor a direito fundamental institucionalizado como política social

Nesta seção, encara-se a assistência jurídica pública como uma das formas de enfrentamento das expressões da questão social no Brasil. Para abordar o tema, torna-se necessário colocar em xeque a concepção tradicional de assistência jurídica pública, a fim de detectar as dimensões que a categoria assume, na atualidade, no campo sociojurídico e, ainda, descrever os diferentes tipos de sistemas de assistência jurídica existentes. Em seguida, realiza-se um breve histórico do tratamento conferido pelo Estado brasileiro à assistência jurídica, até sua previsão como direito fundamental na Constituição Federal de 1988.

Para tratar de assistência jurídica pública, distingue-se os conceitos de *justiça gratuita*, *assistência judiciária* e *assistência jurídica*, expressões que têm sido tradicionalmente tratadas como sinônimos. Em seguida, a seção concebe os diferentes sistemas de assistência jurídica existentes na contemporaneidade para, então, situar a assistência jurídica pública no interior do constitucionalismo brasileiro.

Bourdieu (1999, p. 25) sustenta que: “Em sociologia como alhures, ‘uma pesquisa séria leva a reunir o que o vulgo separa ou a distinguir o que o vulgo confunde [...]’”. Logo, a

²⁶ “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:

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição [...]”. (BRASIL, [2020], não paginado).

pesquisa não deve ser uma busca mística, mas uma atividade racional, orientada pela quebra de doutrinas e pela ruptura com o senso comum, especialmente com o senso comum erudito. Ademais, para o sociólogo, “[...] uma prática científica que se esquece de se pôr a si mesma em causa não sabe, propriamente falando, o que faz” (BOURDIEU, 2007, p. 35). Dessa forma, partindo da recusa do saber definitivo e colocando “em suspense”²⁷ as construções prévias, analisa-se o lugar da assistência jurídica pública no Brasil, adotando como base teórica a Constituição Federal de 1988.

Segundo Esteves e Silva (2018), verifica-se uma confusão terminológica entre os conceitos de *justiça gratuita*, *assistência judiciária* e *assistência jurídica*, o que se deve, em grande medida, à falta de zelo técnico da Lei n.º 1.060/1950, instituída para regulamentar a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Esse diploma legislativo utilizava o termo assistência judiciária para se referir ao serviço de assistência dos necessitados em juízo, ao órgão estatal responsável pela prestação desse serviço e à isenção de despesas processuais, o que fez com que o uso das expressões, como nomenclaturas do mesmo instituto jurídico, se enraizasse na praxe forense. O resultado foi o uso indiscriminado das nomenclaturas, que foi sendo repetida pela legislação, pela doutrina e pela jurisprudência. No entanto, as expressões devem ser criteriosamente separadas e compreendidas para barrar as representações equivocadas e o corrompimento das ideias.

A *justiça gratuita*, também denominada gratuidade de Justiça, é a dispensa das despesas judiciais (custas judiciais, selos postais, honorários advocatícios e periciais) e extrajudiciais (taxas cartorárias, atos registrares e emolumentos notariais). Em regra, cabe às partes (autor e réu) arcar com as despesas dos atos que realizarem ou requererem no processo ou fora dele, antecipando-lhes o pagamento, desde o início até a sentença final ou, na execução, até a plena satisfação do direito reconhecido no título, conforme disposição do art. 82, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015b). A gratuidade da justiça, portanto, é uma exceção. No ordenamento jurídico brasileiro vigente, a definição legal de gratuidade da justiça está contida no art. 98, do Código de Processo Civil. Segundo Alves (2006, p. 295):

É importante salientar que, segundo entendimento dominante, tais isenções não têm o caráter absoluto e definitivo. Na verdade, não correspondem propriamente, como se poderia supor, à exoneração da obrigação de arcar com as despesas processuais. Consistem apenas na exclusão do dever de antecipar o respectivo pagamento, de acordo com o que estabelece o Código de Processo Civil. Isso quer dizer que as

²⁷ Colocar em suspense as representações do objeto, enquanto fato social, e as do pesquisador, enquanto ser social deve ser a primeira tarefa do sociólogo. Esse é o exercício da dúvida radical, categoria de Bourdieu (2007), para o qual essa é uma necessidade para a construção do objeto científico, na medida em que consiste na ruptura com o senso comum.

referidas isenções têm caráter provisório, e subsistem apenas e tão somente enquanto durar o estado de carência econômico-financeira da parte litigante.

Por outro lado, a *assistência judiciária* é o serviço gratuito de representação e patrocínio da causa por advogado em Juízo. Nas palavras do Professor Lima (2015, p. 56): “Toda ação que exprima a atividade de amparar alguém em uma relação jurídico-processual expressa uma ação de assistência judiciária”. Logo, a assistência judiciária é um auxílio prestado no campo judicial.

Por sua vez, a *assistência jurídica* compreende todas as atividades assistenciais relacionadas ao campo jurídico, tanto no meio judicial quanto no meio extrajudicial. Nesse sentido, Esteves e Silva (2018) defendem que a assistência jurídica o esclarecimento de dúvidas, a orientação jurídica preventiva, a elaboração de contratos, o auxílio legal para a conclusão de negócios jurídicos em geral, a composição extrajudicial de conflitos, a atuação em processos administrativos e a conscientização da população sobre seus direitos são exemplos de práticas de assistência jurídica extrajudicial compreendidas no conceito de assistência jurídica, bem como o acompanhamento processual e a representação e defesa processual em juízo, em todas as instâncias.

A Constituição Federal de 1988 garantiu a assistência jurídica de forma *integral e gratuita* a quem comprovar insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV, da CF/88), inovando em relação aos diplomas constitucionais anteriores, que previam apenas a assistência judiciária, conforme será visto posteriormente (BRASIL, [2020]). Para compreender o modelo de assistência jurídica adotado no Brasil, é imprescindível elucidar em breves linhas os quatro modelos de assistência jurídica existentes nos Estados contemporâneos: 1) *Pro bono*; 2) *Judicare*; 3) *Salaried Staff Model*; 4) Híbrido ou misto.

O modelo *Pro bono* é caracterizado pelo patrocínio voluntário de causas por advogados particulares sem contraprestação pecuniária. Essa atuação profissional de cunho caritativo, também conhecida como *munus honorificum*, é pautada na solidariedade ou no altruísmo e não possui qualquer relação com o Estado. De acordo com Cappelletti e Garth (1988), grandes referenciais teóricos no tema do acesso à justiça, tal sistema vigorou na maioria dos países após a Segunda Guerra Mundial. É possível reconhecê-lo no Brasil até os dias de hoje, por meio da iniciativa de advogados que prestam atendimento gratuito a pessoas carentes de recursos, com fundamento no Estatuto da Advocacia (Lei n.º 8.906/1994) e no Código de

Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil²⁸. Para Santos (2013, p. 210), foi possível identificar vários inconvenientes nesse sistema:

A qualidade dos serviços jurídicos era baixíssima, uma vez que, ausente a motivação econômica, a distribuição acabava por recair em advogados sem experiência e por vezes ainda não plenamente profissionalizados, em geral sem qualquer dedicação à causa. Os critérios de elegibilidade eram em geral estritos, e, muito importante a assistência limitava-se aos atos em juízo, estando excluída a consulta jurídica, a informação sobre os direitos.

Tais fatores levaram à organização de um outro tipo de sistema, criado ou mantido pelo Estado, o modelo *Judicare*, em que a prestação de assistência jurídica é realizada por advogados, os chamados “advogados dativos”, que se credenciam para atuar em prol dos hipossuficientes e são remunerados pelos cofres públicos. Sobre esse sistema, vale mencionar as críticas tecidas por Santos (2013). Para o sociólogo, embora o sistema *Judicare* apresente vantagens em relação ao sistema *Pro bono* ou *Munus honorificum*, é dotado de muitas limitações, senão vejamos:

Em primeiro lugar, apesar de em teoria o sistema incluir a consulta jurídica independentemente da existência de um litígio, o fato é que, na prática, se concentrava na assistência judiciária. Em segundo lugar, esse sistema limitava-se a tentar vencer os obstáculos econômicos ao acesso à justiça, mas não os obstáculos sociais e culturais. Nada fazia no domínio da educação jurídica dos cidadãos, da conscientização sobre os novos direitos sociais dos trabalhadores, consumidores, inquilinos, jovens, mulheres, etc. Por último, concebendo a assistência judiciária como um serviço prestado a cidadãos de menos recursos individualmente considerados, este sistema excluía, à partida, a concepção dos problemas desses cidadãos enquanto problemas coletivos das classes sociais subordinadas. (SANTOS, 2013, p. 210-211).

Essas críticas levaram à criação, nos Estados Unidos, de um modelo novo de assistência jurídica prestada por advogados contratados pelo Estado – o modelo *Salaried Staff Model* (Modelo de pessoal assalariado). Sobre o tema, vale citar as lições de Cappelletti e Garth (1988, p. 40-41):

As vantagens dessa sistemática [modelo público] sobre a do *judicare* são óbvias. Ela ataca outras barreiras ao acesso individual, além dos custos, particularmente os problemas derivados da desinformação jurídica pessoal dos pobres. Ademais, ela pode apoiar os interesses difusos ou de classe das pessoas pobres. Esses escritórios, que reúnem advogados numa equipe, podem assegurar-se as vantagens dos litigantes organizacionais, adquirindo conhecimento e experiência dos problemas típicos dos pobres. Advogados particulares, encarregados apenas de atender a indivíduos, geralmente não são capazes de assegurar essas vantagens. Em suma, além de apenas encaminhar as demandas individuais dos pobres que são trazidas aos advogados, tal

²⁸ “Art. 30. No exercício da advocacia *pro bono*, e ao atuar como defensor nomeado, conveniado ou dativo, o advogado empregará o zelo e a dedicação habituais, de forma que a parte por ele assistida se sinta amparada e confie no seu patrocínio.
§ 1º Considera-se advocacia *pro bono* a prestação gratuita, eventual e voluntária de serviços jurídicos em favor de instituições sociais sem fins econômicos e aos seus assistidos, sempre que os beneficiários não dispuserem de recursos para a contratação de profissional.
§ 2º A advocacia *pro bono* pode ser exercida em favor de pessoas naturais que, igualmente, não dispuserem de recursos para, sem prejuízo do próprio sustento, contratar advogado”. (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015, p. 7).

como no sistema *judicare*, esse modelo norte-americano: 1) vai em direção aos pobres para auxiliá-los a reivindicar seus direitos e 2) cria uma categoria de advogados eficientes para atuar pelos pobres, enquanto classe.

A assistência jurídica prestada a partir desse sistema é realizada por um corpo de profissionais, mediante remuneração fixa paga pelo Estado, que atuam em todas as causas. Esses profissionais podem compor uma entidade privada sem fins lucrativos subvencionada pelo Poder Público ou um organismo estatal especialmente criado para este fim – é o caso da Defensoria Pública. Por fim, no modelo híbrido ou misto, há uma combinação dos outros três sistemas. Examine-se como esses modelos se apresentaram no interior do constitucionalismo brasileiro e a opção do Constituinte de 1988.

Os sistemas *Pro Bono* e *Judicare* prevaleceram, no Brasil, até a promulgação da Constituição Federal de 1988. No que tange ao sistema *Judicare*, este último, mediante realização de convênios com a OAB e nomeação de advogados dativos. Ainda hoje é comum a nomeação de advogados dativos para a defesa de casos específicos em que a parte é necessitada, em locais onde a Defensoria Pública não está instalada, a partir de convênios com a OAB. No entanto, conforme destaca Giudicelli (2018), muitos deles, da forma como se apresentam, revelam-se manifestamente inconstitucionais, pois apostam em modelos de assistência jurídica contrários à Constituição Federal.

No Brasil Colônia, não havia previsão legal de assistência judiciária ou jurídica. No período Imperial, as Ordenações Filipinas, que vigoraram no Brasil a partir da Lei de 2º de outubro de 1823, até a promulgação do Código Civil de Beviláquia, em 1917, estabeleceram em seu Livro III, Título 84, §10, a dispensa do pagamento de custas aos que se declarassem pobres. Nesse período, merecem destaque, ainda, a Lei n.º 261, de 3 de dezembro de 1841, que alterou Código de Processo Criminal e passou a prever isenção de 50% do valor das custas processuais ao réu pobre, sem condições de arcar com as referidas despesas; o Regulamento n.º 120, de 31 de janeiro de 1842, que isentava os hipossuficientes do pagamento de despesas processuais; e o Decreto n.º 150, de 9 de abril de 1842, que dispensava os órfãos, as viúvas e as pessoas miseráveis de pagar a “dívida de chancelaria” devido no processo civil (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2020).

Merece destaque a criação, em 1843, do Instituto dos Advogados Brasileiros, que possuía como uma de suas propostas a prestação de assistência aos indigentes nas causas cíveis e criminais, nos moldes da França, Bélgica, Holanda e Itália (NABUCO, 1897). Conforme pontua Silva (2015), após essas iniciativas, foi criado, pela Câmara de Corte do Rio de Janeiro, à época, capital do Império, o cargo de “advogado dos pobres” que deveria patrocinar a defesa

criminal dos acusados hipossuficientes e era remunerado pelo Poder Público. No entanto, o cargo foi extinto em 1884.

No período republicano, o Decreto n.º 1.030, de 14 de novembro de 1890, do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, autorizou a concessão do apoio judiciário aos pobres, mas não concretizou tal prática. Em 1897, o Decreto n.º 2.457, de 8 de fevereiro de 1897, inaugura nova fase da assistência judiciária, ao prever a criação de um instituto de assistência judiciária, restrito, contudo, ao Distrito Federal, para patrocínio gratuito dos pobres nas causas cíveis e criminais, com recursos públicos (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2020).

Frise-se que o Estado de São Paulo instalou, em 1919, o primeiro serviço de assistência jurídica gratuita, através da então Assistência Jurídica Acadêmica (AJA), posteriormente denominada de Departamento Jurídico do Centro Acadêmico XI de Agosto. A iniciativa dos estudantes da Faculdade de Direito do Largo do São Francisco foi pioneira e é considerada o primeiro serviço de assistência jurídica gratuita não governamental de que se tem notícia na América Latina. Porém, apresentou cunho caritativo (RÉ, 2016). Mais tarde, o Decreto n.º 16.752, de 31 de dezembro de 1924, que conferiu vigência ao Código de Processo Civil e Comercial do Distrito Federal, estabeleceu que as pessoas carentes de recursos financeiros para a defesa de seus direitos em juízo seriam representadas por meio da assistência judiciária (SILVA, 2015).

Por fim, importante fato durante o período republicano, que antecedeu a previsão constitucional da assistência judiciária, foi a criação da OAB, por meio do Decreto n.º 19.408, de 18 de novembro de 1930. Através do Decreto n.º 20.784, de 14 de dezembro de 1931, foi aprovado o Regulamento da OAB, que estabelecia a assistência judiciária como obrigação profissional, e não como mera voluntariedade (BRASIL, 1931).

A opção brasileira pelo modelo *Salaried Staff Model* ou modelo de assistência jurídica pública, isto é, o modelo em que a assistência jurídica é ofertada obrigatoriamente pelo Poder Público, começou a se afirmar com a Constituição de 1934. Sob influência da ascensão do Estado Social de Direito, a Carta Política de 1934 tratou, pela primeira vez, o serviço de defesa e orientação jurídica como direito fundamental, impondo à União e aos Estados-Membros o dever de prestar *assistência judiciária* aos necessitados (e não *assistência jurídica*). Nos termos do seu art. 113, n. 32: “A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para este efeito, órgãos especiais, e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos” (BRASIL, 1934, não paginado).

De acordo com Rocha e Caldas (2017), com base nessa previsão da Constituição de 1934, alguns Estados criaram estruturas próprias para realizar a assistência judiciária, a exemplo do Estado de São Paulo, que fundou um órgão especial em 1935, atribuindo à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior os serviços de assistência judiciária, e foi seguindo pelo Rio Grande do Sul e por Minas Gerais. No Estado do Ceará, o Decreto Estadual n.º 1.560, de 10 de maio de 1935, passou a nomear diplomados em Direito para o exercício da assistência judiciária com patrocínio nas causas cíveis aos cidadãos carentes de recursos econômicos (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2020).

Porém, essa assistência judiciária se restringiu à isenção de emolumentos, custas, taxas e selos, aproximando-se mais da justiça gratuita do que da assistência jurídica. Além disso, a previsão de criação de “órgãos especiais” não se repetiu nas constituições posteriores. No entanto, conforme ressalta Alves (2006), a Constituição de 1934 foi pioneira e rompeu com o paradigma do Estado Liberal ao conceber a assistência judiciária como obrigação do poder público e não mais como ônus legalmente imposto à classe dos advogados.

A Constituição de 1937 omitiu-se em relação à matéria. No entanto, apesar da ausência de previsão na constituição então vigente, o Decreto Lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939, que instituiu o Código de Processo Civil, dedicou um capítulo inteiro à assistência judiciária e ao benefício da justiça gratuita, prevendo a indicação ou nomeação, pelo juiz da causa, de advogado caso a parte não constituísse o seu (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2020).

A Constituição de 1946 dispunha somente que “o poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados” (BRASIL, 1946, não paginado), sem prever a criação de órgãos específicos para essa finalidade. Em Minas Gerais, o serviço de assistência judiciária foi instituído em 1947, subordinado ao departamento jurídico do Estado. No Distrito Federal, antes da Constituição de 88, a assistência judiciária era prestada por integrantes do Ministério Público. Na esfera federal, o encargo foi desempenhado pela LBA de maneira incipiente (GONÇALVES, 1996).

Para regulamentar a concessão de assistência judiciária aos necessitados, foi instituída a Lei n.º 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, que, embora trate da assistência judiciária, ainda hoje é utilizada para reger a assistência jurídica integral e gratuita (BRASIL, 1950). Vale mencionar que a Lei n.º 216, de 9 de janeiro de 1948, do então Distrito Federal, fez a primeira menção legal expressa ao cargo de “defensor público”, vinculado, contudo, ao Ministério Público do Distrito Federal (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2020).

Merece destaque o fato de que, em 1954, foram criados no Rio de Janeiro os primeiros cargos de defensores públicos do Brasil. A Lei Estadual nº 2.188, de 21 de julho de 1954 criou, no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça, os seis primeiros cargos isolados de provimento efetivo de defensor público, que constituíram a semente da Defensoria Pública neste Estado. Dessa forma, percebe-se que o cargo de defensor público é anterior à Constituição de 1988 e anterior à criação da Defensoria Pública.

Gonçalves Filho, Rocha e Maia (2020) observam que, após a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a Lei Complementar Estadual n.º 06, de 12 de maio de 1977, criou a Assistência Judiciária como órgão autônomo, com atribuições próprias, não mais subordinado à Procuradoria Geral de Justiça, órgão do Ministério Público.

A Constituição de 1967 repetiu a previsão da Constituição de 1946. A Constituição de 1969, por sua vez, manteve o *status* de direito individual ao serviço de defesa e orientação jurídica, sem abstrair, contudo, o seu caráter paternalista (ROCHA, 2013). Assim, antes da CF/88, os serviços públicos de defesa e orientação jurídica foram marcados por uma ação fragmentada, assistencialista e estigmatizada, a exemplo dos primeiros serviços de assistência social. Promover a defesa e a representação judicial daqueles que não podiam arcar com as custas do processo era visto como caridade e benevolência, conforme ressalta Gonçalves (2010).

Dessa forma, no contexto pré-constituente de 88, o Estado não estava obrigado constitucionalmente a instituir e aparelhar uma instituição específica para executar o serviço de assistência jurídica gratuita, havendo predomínio dos modelos de assistência jurídica *Pro Bono* e *Judicare*. Tal fato reforça a concepção de orientação e defesa jurídicas como favor do Estado e não direito. Ocorre que, de acordo com o Defensor Público *in memoriam* Silva (2015), o exemplo da Defensoria Pública do Rio de Janeiro demonstrou que o modelo público de assistência jurídica se revelava com maior capacidade de atendimento aos assistidos e com maior desenvolvimento institucional. Destaca-se:

A partir do início dos anos 70, como resultado da experiência vitoriosa do antigo Estado do Rio de Janeiro, e por toda a década de 1980, o direito de acesso dos pobres à Justiça foi objeto de vários debates em congressos, simpósios e outros tipos de encontros jurídicos, inclusive com o decisivo apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), concluindo, todos eles, pela necessidade de a nova Constituição Federal, que estava por vir, criasse, expressamente, o tão reclamado órgão da Defensoria Pública, por intermédio do qual o Estado passaria, também, a garantir, aos juridicamente necessitados, um Defensor Público para o patrocínio de suas causas em juízo, além da assistência técnica em pretensões extrajudiciais e do aconselhamento jurídico. (SILVA, 2015, não paginado).

Sobre o assunto, Rocha e Caldas (2017) ressaltam que a Defensoria Pública do Rio de Janeiro já revelava, através dos seus serviços, a função de assistência jurídica individual, a

defesa dos direitos dos consumidores, de índole coletiva, bem como a conciliação das partes, em clara atuação extrajudicial, o que demonstra a capacidade da instituição para promover o acesso à justiça na linha das três ondas descritas por Cappelletti e Garth (1988)²⁹.

Nesse ponto, vale mencionar que, na década de 80, o serviço de assistência jurídica foi prestado em alguns Estados pelas Procuradorias do Estado, pelas Secretarias de Estado de Interior e Justiça e pela Ordem dos Advogados do Brasil. Na época, já havia defensorias públicas nos Estados de Minas Gerais e Piauí, porém não eram órgãos autônomos, pois integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Interior de Justiça (GONÇALVES, 1996).

Frise-se que, em 18 de julho de 1985, Tancredo Neves, presidente eleito após 21 anos de Ditadura Militar editou o Decreto n.º 91.450, que instituiu uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais denominada “Comissão dos Notáveis”, com o objetivo de elaborar um anteprojeto de Constituição. O primeiro resultado dos trabalhos da “Comissão dos Notáveis” foi a elaboração de uma proposta de emenda à constituição positivada como Emenda Constitucional n.º 26, que tinha como principal finalidade a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, a partir do dia primeiro de fevereiro de 1987. O anteprojeto da comissão dos notáveis já fez menção à Defensoria Pública e à carreira dos defensores públicos (ROCHA; CALDAS, 2017).

Com relação ao modelo de assistência jurídica a ser adotado na Constituição vindoura, foram apresentadas e discutidas diversas emendas, dentre elas algumas propostas no sentido de afastar o modelo de assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública. As propostas de modelos alternativos incluíram a incorporação da assistência judiciária às atribuições do Ministério Público ou das procuradorias do Estado. O Deputado Michel Temer sugeriu que o modelo de assistência judiciária fosse uma decisão de cada ente federativo que optaria pela instalação da Defensoria Pública ou pela prestação de assistência judiciária por meio da sua Procuradoria do Estado. Outras propostas entregavam completamente à advocacia privada a realização dessa função (ROCHA; CALDAS, 2017).

É importante ressaltar, ainda, o protagonismo da Anadep, representada por sua então Presidente, Suely Pletz Nader, no processo de inserção da Defensoria Pública no texto constitucional. Como pontuado por Kettermann (2015a), a Anadep se engajou intensamente durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, articulando junto aos parlamentares

²⁹ O tema do acesso à justiça e as ondas renovatórias propostas por Cappelletti e Garth (1988) serão tratados no segundo capítulo.

a previsão da Defensoria Pública em uma seção específica (à época, em conjunto com a Advocacia) e a redação do art. 134 e seu parágrafo único.

Após longos debates sobre o papel das instituições estatais para superar as desigualdades socioeconômicas do país, a Constituição federal de 1988 foi promulgada. Conforme assinala Bonavides (2000), a nova Constituição deveria conferir dimensão jurídica às instituições produzidas pela razão humana. A Constituição Federal de 1988 foi a primeira do Brasil a prever um título específico para os direitos e garantias fundamentais (Título II), em que foram consagrados direitos e deveres individuais e coletivos, direitos políticos, direitos de nacionalidade e direitos sociais. Não por acaso, a positivação de direitos fundamentais pela Constituição é uma das características do Estado Democrático de Direito.

Neste particular, Barroso (2019) conceitua os *direitos fundamentais* como direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico doméstico, que significam a positivação, pelo Estado, dos direitos morais das pessoas, por previsão expressa ou implícita do texto constitucional. Por outro lado, para o autor, os *direitos humanos* podem ser conceituados como:

[...] uma combinação de conquistas históricas, valores morais e razão pública que, fundados na dignidade da pessoa humana, visam ao desenvolvimento das pessoas, em esferas que incluem a vida, as liberdades, a igualdade e a justiça. [...] Eles são, portanto, pré e supraestatais, e funcionam como medida de legitimidade do próprio ordenamento jurídico do Estado. Não são concedidos, mas reconhecidos. (BARROSO, 2019, p. 491).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no rol de direitos e garantias fundamentais previsto no art. 5º, mais especificamente no inciso LXXIV, que: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, [2020], não paginado). Assim, a Lei Maior consagrou, expressamente, a assistência jurídica integral e gratuita como direito fundamental que tutela os vulneráveis. Essa assistência jurídica deve ser interpretada de forma ampla, consoante ensinam Martins, Mendes e Nascimento (2012, p. 143):

O comando constitucional deve ser interpretado sob a inspiração do seu princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), entendendo-se por assistência jurídica integral não apenas a assistência judiciária, como o assessoramento e a consultoria jurídica dos necessitados, entendidos como os que comprovem a insuficiência de recursos para o custeio privado desses serviços sem sacrificar-lhes o mínimo existencial.

Conforme ressaltam Esteves e Silva (2018, p. 168), a evolução terminológica na Constituição Federal não ocorreu de maneira irrefletida. Ao substituir o termo *assistência judiciária* por *assistência jurídica integral e gratuita*, o legislador constituinte quis tanto garantir a assistência legal dentro e fora do processo (vocábulo *jurídica*), quanto assegurá-la através de todos os meios necessários à tutela adequada aos seus direitos (vocábulo *integral*).

O vocábulo *gratuita*, por outro lado, desvela as distintas espécies de assistência jurídica: privada e pública. A assistência jurídica privada é prestada por advogado particular, mediante contrato verbal ou escrito, de forma onerosa ou gratuita (advocacia *pro bono*). Enquanto isso, no Brasil, a assistência jurídica pública é prestada exclusivamente pela Defensoria Pública ao cidadão hipossuficiente, por intermédio de uma relação jurídico-administrativa, sem contraprestação pecuniária.

A redação original do art. 134, *caput*, da Constituição Federal de 1988 prescrevia que: “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” (BRASIL, 1988, não paginado). A Constituição Federal de 1988 previu, pela primeira vez e de maneira expressa, qual seria o órgão responsável pela prestação de assistência jurídica gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Dessa forma, optou pelo modelo público de assistência jurídica ou *Salaried Staff Model* ao criar a Defensoria Pública como corpo específico de profissionais que seguem normas próprias de seleção, remuneração e atuação. Sobre o assunto, é oportuno citar as lições do Defensor Público do Estado de São Paulo, Weis (2002, p. 5):

[...] Há, portanto, uma evidente transmutação. Passa-se da ideia de assistência judiciária para o de acesso à justiça; de assistencialismo público para serviço público essencial; de extensão da advocacia privada aos financeiramente carentes à promoção dos direitos humanos; de mera promoção judicial de demandas privadas à identificação dos direitos fundamentais da população e sua instrumentalização, eventualmente pela via judicial.

Porém, essa assistência não é prestada de modo exclusivo pelos defensores públicos, não havendo vedação para a atuação *pro bono*, por questões humanitárias, tampouco para a nomeação de advogados dativos em determinados casos. Nesse sentido, leciona Barros (2015, p. 23):

A Constituição da República adotou o sistema público, com a contratação de defensores públicos – o que não impede o exercício de advocacia *pro bono*, pois ambas podem coexistir harmonicamente. A opção pelo sistema público permite o planejamento de uma atuação macro, que não se limita à tutela de direitos individuais, o que é traço comum nas outras formas de prestação de assistência gratuita. Isso porque faltam a esses outros métodos justamente unidade de atuação e comando central hierarquizado para planejar e coordenar o trabalho.

Deve-se destacar que o Estatuto da OAB (Lei n.º 8.906/1994) deixa claro o papel subsidiário da advocacia privada na prestação de assistência jurídica ao dispor, em seu art. 22, § 1º, que “O advogado, quando indicado para patrocinar causa de juridicamente necessitado, no caso de impossibilidade da Defensoria Pública no local da prestação de serviço, tem direito aos honorários fixados pelo juiz [...]” (BRASIL, 1994b, não paginado). Trata-se da advocacia dativa, caracterizada pela nomeação de advogado para atuar em prol de pessoa necessitada, que

somente se legitima diante da impossibilidade de atuação da Defensoria. Existindo Defensoria Pública no local, não haveria espaço para a atuação subsidiária da OAB, o que pressupõe um dever de ampliação e aparelhamento progressivo da Defensoria pelo Estado.

Para Bueno (2008), o grande mérito do art. 134, da Constituição Federal de 1988 foi impor a necessária institucionalização da função de tutelar juridicamente o hipossuficiente, permitindo uma racionalização da atividade de conscientização e tutela jurídica da população carente, providência inafastável para o engrandecimento de um verdadeiro Estado, para o fortalecimento de suas instituições e para a ampliação do acesso à justiça, pois:

O direito fundamental do acesso à justiça depende, para sua configuração, do direito à assistência integral e gratuita que, por sua vez, depende da forma como preconizada pelo Constituinte de 1987/1988, da existência de uma instituição própria para atingir seus objetivos. (GIUDICELLI, 2018, p. 52).

Cabe mencionar que dos 31 países da América Latina, apenas 8 possuem a Defensoria Pública constitucionalizada: Brasil, México, Honduras, Nicarágua, Panamá, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela (SADEK, 2016).

Percebe-se que a afirmação da assistência jurídica pública, como direito fundamental na Constituição Federal de 1988, coincide com a criação da Defensoria Pública, que emerge como um dos instrumentos eleitos pelo constituinte para atingir os objetivos da República e efetivar direitos, incumbindo-lhe, como função essencial à Justiça, 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, nos termos do Art. 134, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, [2020]). Com efeito, destaca Fensterseifer (2017, p. 42):

Há, por assim dizer, relação visceral entre o regime constitucional de proteção social e o papel delineado constitucionalmente para a Defensoria Pública. Tal quadro normativo está fundado, inclusive, por força do princípio da justiça distributiva ou compensatória, na medida em que assegura proteção político-jurídica especial aos indivíduos necessitados e grupos sociais vulneráveis, de modo a alçá-los a um patamar de maior isonomia nas relações que travam com os demais particulares e com o próprio Estado, preservando o seu status de cidadão. É, em última instância, o próprio princípio da igualdade que subjaz à assistência jurídica prestada aos necessitados, tratando determinados indivíduos como e grupos sociais de forma desigual, a fim de afirmar (por meio de uma ação política estatal afirmativa) a sua igualdade material no plano político-comunitário.

Dessa forma, resta evidente que a Constituição Federal de 1988 instaurou uma nova ordem jurídica ancorada no pluralismo, na democracia e na responsabilidade do Estado Brasileiro com os grupos vulneráveis. Sobre a vulnerabilidade, vale citar:

Trata-se de um conceito que por si só coloca em xeque a ideia de cidadania. Comumente, vincula-se cidadania ao ato dos indivíduos de votar, de participar do processo político. Contudo, essa premissa inicial de cidadania não consegue aprofundar as diferenças históricas, sociais, de classe, de identidade e gênero dos indivíduos, que muitas das vezes, principalmente nos períodos totalitários, dificultam

o acesso destes grupos aos seus direitos, bem como a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas, que por outro lado, não levam em conta suas realidades sociais, culturais e históricas. (GIFFONI; GUTERRES, 2017, p. 351).

De acordo com Monteiro (2011, p. 31):

A emergência da temática da vulnerabilidade social se dá nos anos 90, a partir do esgotamento da matriz analítica da pobreza, que se reduzia a questões econômicas. Essa tendência vem sendo difundida, sobretudo por organismos internacionais, entre estes destacam-se Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial e [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe] (CEPAL). Portanto, essas ideias vêm sendo difundidas como pressupostos orientadores para a consolidação de políticas sociais. A temática estava mais voltada para o sentido de conhecer os setores mais desprovidos da sociedade (uma vez que se utilizava de indicadores de acesso ou de carências de satisfação das necessidades básicas) do que para compreender os determinantes do processo de empobrecimento. Com isso, foram delineados os grupos de risco na sociedade, com uma visão focalizada do indivíduo e não no contexto social que produziu a vulnerabilidade.

A par dessa definição, Albernaz e Marques (2012, p. 56) conceituam grupos juridicamente vulneráveis como “a parcela da população despida dos direitos que socorram suas principais necessidades ou do acesso à justiça que garanta efetividade aos poucos direitos legais por eles conquistados”. Embora seja uma questão controversa na doutrina, tradicionalmente, os direitos que instrumentalizam o acesso à justiça têm sido classificados como *direitos fundamentais sociais*, que exigem uma postura ativa do Estado na sua efetivação, por meio de prestações positivas, direcionados à redução da desigualdade material. Nesse sentido, leciona Lima (2015, p. 71):

A assistência jurídica integral e gratuita se traduz em direitos fundamental social, compondo a segunda dimensão dos direitos fundamentais, colimando corrigir a desigualdade material (concreta e fática) que é resultado da carência de recursos. Proporciona ao sujeito materialmente incapaz usufruto das mesmas benesses jurídicas que um cidadão mais abastado desfrutaria, equilibrando pela via jurídica a desigualdade fatural existente.

De acordo com Gonçalves Filho e Maia (2015), a razão de ser da Defensoria Pública é a proteção de segmentos sociais mais frágeis, de modo que, em decorrência das normas constitucionais, sua missão é se posicionar ao lado dos interesses da comunidade, dos vulneráveis e dos excluídos. Para os autores:

Embora a expressão vulnerabilidade não apareça expressamente na Constituição, a mesma restou delineada nos artigos 134 e 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal, quando se faz referência aos necessitados. O vulnerável (indivíduo ou coletividade) é a baliza que norteia (a) os limites de atuação da instituição; (b) suas finalidades; e (c) a atuação de seus membros. A propósito, a Lei Complementar 80/1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública) dispõe ser função institucional da Defensoria Pública, dentre outras, o exercício da defesa dos interesses individuais e coletivos de *grupos sociais vulneráveis* que mereçam proteção especial do Estado (Art. 4º, XI). (GONÇALVES FILHO; MAIA, 2015, não paginado).

Santos (2011, p. 49) observa que, inicialmente, as classes populares ficavam inertes à violação de direitos, porém, hoje em dia, elas estão adquirindo uma “consciência de direitos”, superando a fase em que o único contato que possuíam com o sistema de Justiça se operava

pela via repressiva. No entanto, há uma “procura suprimida”, isto é, a procura daqueles cidadãos que têm consciência de seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para reivindicá-los quando são violados. A procura suprimida, segundo o autor, é uma área do que ele chama de *sociologia das ausências*, ou seja, uma ausência socialmente produzida. Para o autor, as defensorias possuem papel singular neste processo. Vale citar:

Os desafios e as dificuldades a serem enfrentados pela Defensoria Pública para transformar as vantagens potenciais que aponte em vantagens reais, bem como garantir a ampliação da cobertura e qualidade do atendimento, são maiores e, em determinadas circunstâncias, pode até mesmo apresentar contornos de uma verdadeira luta política e de confronto com outros órgãos do Estado e instituições do Sistema de Justiça. Estas particularidades distinguem a Defensoria, dentre outras instituições do Sistema de Justiça, como aquela que melhores condições tem de contribuir para desvelar a procura judicial suprimida. Noutras palavras, cabe aos Defensores Públicos aplicar no seu cotidiano profissional a sociologia das ausências, reconhecendo e afirmando os direitos dos cidadãos intimidados e impotentes, cuja procura por justiça e conhecimento do(s) direito(s) têm sido suprimidos e ativamente reproduzidos como não existentes. (SANTOS, 2011, p. 67-68).

Por essas razões, Gonçalves (1996) defende que, no Brasil, há mais do que uma assistência jurídica pública, mas uma Política Pública de Assistência Jurídica, uma das dimensões da Política Pública de Acesso aos Direitos. Segundo leciona, no campo jurídico, pode-se falar em Políticas de Acesso aos Direitos a partir da década de 70. A Constituição de 1988 incorporou o conceito de Políticas Públicas de Acesso aos Direitos a partir do tripé: a) Política Pública de Defesa dos Interesses Difusos (conjunto de leis e ações implementadas pelo Estado para resguardar os direitos humanos de terceira geração); b) Política Pública de Democratização do Judiciário (com a previsão de criação dos Juizados Especiais no art. 98, I, materializada através da Lei n.º 9.099/95); c) Política Pública de Assistência Jurídica (previsão de prestação de assistência jurídica integral e gratuita pelo Estado no art. 5º, LXXIV e de um órgão específico para tanto – a Defensoria Pública, no art. 134).

Vale frisar que essa concepção de Política Pública de Acesso aos Direitos foi defendida e cunhada por Gonçalves (1996) anteriormente à própria criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ocorrida com a Emenda n.º 45, de 30 de dezembro de 2004. A partir de então, o CNJ se destacou como um dos principais responsáveis pela consolidação de políticas públicas de acesso à justiça e aos direitos. De acordo com o seu entendimento:

A atual Constituição inovou no trato jurídico da assistência social que, hoje, nos termos das prescrições da nossa Carta Maior, é caracterizada como política pública, a ser implantada de modo descentralizado e democrático. A assistência jurídica, por isso, mesmo, recebeu novo tratamento na atual Constituição: primeiro, porque passou a ser atribuição do Estado prestá-la, através das Defensorias Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e até dos Territórios; segundo, porque a assistência jurídica tornou-se, por força do art. 134 da Constituição Federal de 1988, uma das mediações da assistência social e, por via reflexa, das nossas políticas públicas. (GONÇALVES, 2010, p. 77).

Com efeito, para Gonçalves (2010, p. 57), a assistência jurídica pública é direito institucionalizado como política social:

Na Constituição atual, a assistência jurídica pública é reconhecida, no art. 5º, inc. LXXIV, como um dos Direitos Fundamentais do Homem e, ao mesmo tempo, é tida como política social, na medida em que o Estado garantirá tal direito, através de sua intervenção direta, por meio da prestação de serviços públicos de defesa e orientação jurídica aos que não puderam custear os ônus processuais e advocatícios.

Frise-se que a adoção do sistema da assistência jurídica integral por meio da Defensoria Pública é reconhecida internacionalmente como a mais eficiente e completa existente, conforme entendimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mercosul. A Assembleia Geral da OEA aprovou por unanimidade, em reunião na Bolívia, realizada em 4 de junho de 2012, a Resolução n.º 2.714, que afirma a importância do serviço de assistência jurídica gratuita prestada por Defensores Públicos para a promoção e a proteção do direito de acesso à Justiça para todas as pessoas, especialmente as que se encontram em situação de vulnerabilidade. Por outro lado, em 29 de junho de 2012, o Conselho do Mercado Comum aprovou Recomendação, orientando que os estados-membros promovam e aprofundem o modelo de Defensoria Pública Oficial integral e gratuita (MOLON, 2015).

Assim, fortalecer a Defensoria Pública e consolidar o modelo público de assistência jurídica preconizado pela Constituição Federal de 1988 revela-se como importante estratégia para garantir direitos aos vulneráveis, frente à crescente demanda por Justiça. Nesse sentido, defende Fensterseifer (2017, p. 98-99):

A Defensoria Pública representa, portanto, esse ‘movimento’ do Estado, por força dos seus deveres de proteção estabelecidos pela Constituição, no sentido de criar, tanto em termos organizacionais quanto procedimentais, políticas públicas inclusivas e capazes de operacionalizar o próprio princípio da igualdade na sua dimensão material, designadamente naquilo que constituiu um dos principais esteios do Estado de Direito: um direito a ter direitos fundamentais civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais efetivos. A criação da Defensoria Pública na CF/88 e a ampliação do acesso à justiça aos indivíduos e grupos sociais necessitados são expressão desse novo programa político-jurídico inaugurado em 1988.

Na próxima seção, apresentam-se os aspectos constitucionais, históricos e institucionais da Defensoria Pública, função essencial à justiça responsável pela prestação da assistência jurídica pública no Brasil.

3 DEFENSORIA PÚBLICA NOS TRINTA ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: de prestadora de assistência jurídica pública a instrumento e expressão do regime democrático

No ano de 2018, a Constituição Federal de 1988 completou trinta anos de existência. Ao disciplinar a organização do Estado Brasileiro e a divisão dos Poderes Estatais, a Constituição Federal de 1988 não se limitou à clássica tripartição dos poderes preconizada por Montesquieu. Ao lado da descentralização tradicional em Executivo, Judiciário e Legislativo, a constituição vigente instituiu como quarto complexo orgânico as Funções Essenciais à Justiça: o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia Privada e a Defensoria Pública (BRASIL, [2020]). Dessa forma, o sistema de Justiça brasileiro é formado pelo Poder Judiciário e pelas Funções Essenciais à Justiça. Entre as diversas conquistas operadas pela Constituição Federal de 1988, muitas das quais já mencionadas nesta pesquisa, destaca-se a previsão, de forma pioneira, da Defensoria Pública, instituição específica com o dever de atuar no interior do sistema de justiça em prol das pessoas em situação de vulnerabilidade.

A presente seção possui o objetivo de situar a Defensoria Pública no sistema de Justiça brasileiro. Para tanto, realiza um estudo do acesso à justiça como direito fundamental social. Em seguida, analisa o processo de consolidação da Defensoria Pública, a partir do exame dos principais diplomas legislativos constitucionais e infraconstitucionais, bem como o desafio de expansão e interiorização traçado pela Emenda Constitucional n.º 80/2014.

Cabe ressaltar que a presente pesquisa não possui a ambição de esgotar todos os temas aqui tratados nem de se aprofundar em eventuais polêmicas doutrinárias, mas sim de fornecer uma visão geral da instituição na atualidade, para que seja possível aprofundar o debate acerca do processo de expansão da Defensoria Pública no Maranhão, o que será objeto de análise no último capítulo.

3.1 Do acesso à justiça como direito fundamental social à Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988

Esta seção realiza um estudo do acesso à justiça, através de um retrospecto histórico da sua evolução na teoria dos direitos fundamentais e das ondas renovatórias propostas por Cappelletti e Garth (1988). A partir destas premissas teóricas, foi possível compreender o acesso

à justiça como direito fundamental social positivado na Constituição Federal de 1988 e instrumentalizado por meio da Defensoria Pública.

O reconhecimento formal dos direitos, embora importante e necessário, constitui apenas o primeiro passo para vivenciá-los. Nessa linha, Bobbio (2004, p. 1) reflete que:

[...] sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo.

Como bem preceitua Sarlet (2012), atualmente, o grande desafio não é reconhecer direitos, mas efetivá-los. Para tanto, o acesso à justiça é requisito indispensável de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos, conforme defendem Cappelletti e Garth (1988).

Sem dúvidas, a definição de acesso à justiça sofreu, ao longo dos séculos, importante transformação. Cabe destacar que a evolução histórica do processo judicial e do direito de acesso à justiça vêm acompanhando a evolução do Estado de Direito. Esse desenvolvimento tem repercutido no enquadramento do acesso à justiça no interior da teoria dos direitos fundamentais.

Concebidos como princípios jurídico-constitucionais que concretizam a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais surgiram com a criação do Estado Constitucional, no final do século XVIII (CUNHA JÚNIOR, 2017). A afirmação progressiva e sequencial dos direitos fundamentais ao longo da História deu origem a sua classificação em *gerações*³⁰, que se refere a uma sucessão cronológica de reconhecimento de novos direitos. Esta pesquisa entende que o termo *dimensões* de direitos fundamentais é mais adequado³¹, pois as novas gerações de direitos fundamentais não substituem as anteriores, mas se acumulam, acrescem conteúdo e projeção ao conjunto das gerações já reconhecidas.

Os direitos fundamentais de *primeira dimensão* foram os primeiros formalmente reconhecidos. Sua origem está ligada ao Estado Liberal, que corporificou as Declarações de Direitos do século XVIII e as primeiras constituições escritas. Sob o paradigma do liberalismo, o Estado de Direito Clássico era eminentemente formal e fundava-se na limitação do poder em contraposição ao absolutismo, até então vigente. Desse modo, os direitos fundamentais de *primeira dimensão* consistem em poderes de agir materializados nos direitos individuais e

³⁰ A divisão dos direitos fundamentais em gerações foi proposta, pela primeira vez, em 1979, pelo jurista tcheco-francês Karel Vasak, em uma conferência do Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo sob inspiração dos ideais da Revolução Francesa. No Brasil, a difusão deu-se pela obra de Bonavides (2004).

³¹ Neste sentido: Bonavides (2000), Sarmento (2004) e Sarlet (2012).

políticos, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade, igualdade formal, à privacidade, de votar e ser votado.

Do mesmo modo, o acesso à justiça era concebido apenas formalmente, consubstanciado no direito de propor ou contestar uma ação, aproximando-se, em um primeiro momento, dos direitos fundamentais de *primeira dimensão* (GONZÁLEZ, 2017). Dessa forma, o Estado Liberal não se incumbia do dever de fornecer instrumentos para que a população se valesse da proteção judicial, uma vez que o acesso à justiça, enquanto direito natural anterior ao próprio Estado, prescindia da ação estatal para a sua efetivação. Logo, na época, o acesso às vias judiciais só poderia ser obtido pelos cidadãos capazes de suportar seus custos.

No final do século XIX e início do século XX, as demandas sociais surgidas com o desenvolvimento econômico, após a Revolução Industrial, e, especialmente, após a Primeira Guerra Mundial, demandaram o reconhecimento de direitos sociais, econômicos e culturais, concebidos como direitos fundamentais de *segunda dimensão*. A partir da percepção de que o Estado deveria abandonar sua postura absenteísta e intervir nas relações socioeconômicas, surge a concepção de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e de Estado Social de Direito, um novo modelo que buscava enfrentar a questão social e não apenas proclamar a igualdade, mas promovê-la. Os direitos humanos passaram, por sua vez, por uma transformação radical, assumindo uma feição mais coletiva no sentido de reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades e associações.

Começou-se a verificar que a participação positiva do Estado era imprescindível para garantir os direitos sociais básicos, inclusive o direito ao efetivo acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). A partir desse novo paradigma, o acesso à justiça ganha maior atenção e passa a ser entendido como um direito a ser efetivado com a atuação estatal. No âmbito da teoria dos direitos fundamentais, o direito de acesso à justiça passou a ser classificado como um direito fundamental social, pertencente à *segunda dimensão* dos direitos fundamentais, em razão do seu caráter prestacional e instrumental de garantia dos demais direitos.

Nesse particular, vale mencionar que na segunda metade do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, houve um movimento de expansão dos modelos jurídico assistenciais em meio à adoção do *Welfare State* em vários países. Em 1975, uma pesquisa capitaneada por Mauro Cappelletti, James Gordley e Earl Johnson Jr. documentou a nova tendência mundial: um movimento para tornar o sistema de justiça acessível a todos, o que resultou na publicação do livro “Rumo à justiça igualitária: um estudo comparativo da assistência jurídica nas sociedades modernas” (*Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern*

Societies) (1975), considerado um marco epistemológico no estudo comparativo dos modelos jurídico assistenciais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No período, os estudos desenvolvidos por Cappelletti e Garth (1978), grandes referenciais teóricos no tema do acesso à justiça, originaram a maior pesquisa sobre o acesso à justiça realizada em escala mundial. Em 1978, eles finalizaram o relatório do *Projeto Florença* (*Florence Access-to-Justice Project*), pesquisa de mapeamento financiada pela Fundação Ford, que analisou o significado do acesso à justiça, a partir das reais dificuldades do acesso pelas diferentes camadas da população e estados nacionais³². O Relatório que deu origem à obra pretendeu, primordialmente, identificar os problemas que o acesso à justiça representa nas sociedades contemporâneas, rompendo com a crença tradicional de que as instituições jurídicas são confiáveis e suficientes para garantir o acesso à justiça. A obra parte do pressuposto de que a justiça social, do modo como é almejada pelas sociedades modernas, pressupõe que o acesso à justiça alcance a todos.

O estudo revelou a existência de obstáculos de natureza econômica, organizacional e procedimental ao acesso à justiça. Para contornar referidos obstáculos, os autores indicaram soluções práticas identificadas como “ondas renovatórias” de acesso à justiça, expressão muito difundida e mundialmente aceita. A primeira onda diz respeito à defesa e promoção de mecanismos de apoio judiciário aos cidadãos carenciados, materializado através da assistência judiciária, o que não deve ser mais visto como “simples filantropia”. A segunda procura incentivar a defesa dos interesses coletivos e difusos em juízo, sobretudo dos grupos mais vulneráveis. A terceira onda procura expandir a concepção clássica de resolução judicial de conflitos em um conceito mais amplo de justiça, no qual os tribunais figuram apenas como um dos meios de resolução de conflitos, ao lado do que se chama de resolução alternativa de litígios.

Percebe-se que as ondas renovatórias de acesso à justiça propõem estratégias para compensar desequilíbrios verificados, com o escopo de tratar *desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade*³³, máxima utilizada por Aristóteles (2004), na obra *Ética a Nicômaco*, Livro V, para conceituar a justiça. Entre os obstáculos identificados por Cappelletti

³² O projeto de pesquisa resultou em um relatório comparativo sobre o acesso à Justiça, preparado em Florença, na Itália, a partir do outono de 1973, envolvendo 100 estudiosos de 27 países, reunidos em uma equipe multidisciplinar de advogados, sociólogos, antropólogos, economista e analistas de políticas. O resultado final da pesquisa foi transformado em uma obra de cinco volumes, intitulada “*Acesso of Justice*”. Apenas o último volume, que condensou a conclusão dos estudos do Projeto *Florença*, foi traduzido para o português, sendo divulgado no Brasil através de tradução realizada pela hoje Ministra aposentada do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie Northfleet (MENDES; SILVA, 2015).

³³ Para Aristóteles (2004), justiça é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade. Segundo Bobbio (2000), tal definição atribui dois sentidos para justiça. O primeiro a identifica com a legalidade e o outro aproxima a justiça da ideia de igualdade. Na última hipótese, só haveria justiça ao estabelecer uma relação de paridade.

e Garth (1988) para o acesso à justiça, destaca-se a carência de recursos econômicos, acerca do que reflete Fensterseifer (2017, p. 43):

A pobreza de parcela expressiva da população brasileira encarcera tais pessoas (para além das pessoas literalmente encarceradas no nosso falido e desumano sistema prisional) em um universo marginal e distante do mundo dos direitos consagrado na Constituição. Com a pobreza, juntam-se outros óbices sociais, culturais, educacionais, fáticos, etc. para perpetuar um quadro de privação de direitos em desacordo com o referido quadrante normativo.

Atualmente, o acesso à justiça não deve se limitar apenas ao Poder Judiciário e aos tribunais, mas corresponde, sobretudo, ao conhecimento de direitos, ao reconhecimento de situações nas quais haja ameaça a esses direitos e à promoção de uma ordem jurídica criadora de resultados justos do ponto de vista individual e social (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Cumpre frisar que o acesso à justiça é condição *sine qua non* e nenhum dos demais direitos se realiza. Assim, qualquer entrave que afete o direito de acesso à justiça tem, pois, o potencial de limitar ou mesmo de impossibilitar a efetivação da cidadania, encarada sob a perspectiva de *direito a ter direitos* (ARENDT, 2006).

Sem dúvidas, a Constituição Federal de 1988 incorporou a concepção de acesso à justiça para além de acesso ao Poder Judiciário, sendo o mais proficiente instrumento legal pátrio de reconhecimento de pleno e efetivo acesso à justiça e de ampliação de outras garantias fundamentais já existentes. Segundo González (2017), a definição de acesso à justiça como direito fundamental pode ser extraída da sua posição topográfica na Constituição Federal de 1988, notadamente no art. 5º, XXXV, que trata do direito de ação, também consagrado como princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, que assegura que toda lesão ou ameaça a direito será submetida à apreciação do Poder Judiciário. Nesse contexto, ganha destaque, ainda, o direito à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem a insuficiência de recursos, nos termos do art. 5º, LXXIV (BRASIL, [2020]). Ao adotar uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição, verifica-se que o direito fundamental do acesso à Justiça possui como corolário o direito à assistência jurídica integral e gratuita.

O acesso à Justiça, concebido como direito fundamental social previsto na Constituição Federal, excede a mera concepção de possibilidade de propor uma demanda judicial, devendo ser interpretado como acesso aos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico. Acerca dos direitos sociais, discorre Barroso (2019, p. 497):

Direitos sociais estão ligados à superação das falhas e deficiências do mercado, à proteção contra a pobreza e à promoção da justiça social. Seu objetivo é assegurar aos indivíduos vida digna e acesso às oportunidades em geral. Idealmente, são direitos que devem ser satisfeitos, não por prestações individuais, mas por serviços públicos de qualidade disponíveis para todos.

No Brasil, a má distribuição de rendas, as desigualdades regionais e sociais e o baixo grau de satisfação de políticas públicas conferiram, nas décadas de 70 e 80, destaque aos direitos sociais. Isso porque as questões básicas como saúde, moradia, educação básica e trabalho são componentes elementares do próprio conceito de dignidade (GONÇALVES, 2019). Embora já houvesse a previsão em constituições anteriores de algumas normas esparsas tratando da justiça social e de alguns direitos sociais, somente em 1988 os direitos sociais foram positivados como autênticos direitos fundamentais dentro de um capítulo específico – o Capítulo II, intitulado “Dos Direitos Sociais” que, por sua vez, está contido no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Assim, a Constituição Federal de 1988 previu no rol dos direitos fundamentais os direitos sociais, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 90, de 2015). (BRASIL, [2020], não paginado).

Convém ressaltar que os direitos sociais não se resumem aos previstos no art. 6º da Constituição Federal, abrangendo também diversos direitos dos trabalhadores, estabelecidos ao longo dos artigos 7º ao 11, que também estão incluídos no capítulo dos Direitos Sociais. Como exemplos de direitos sociais dispersos em outros dispositivos da Constituição citam-se os direitos específicos no âmbito da seguridade social (Título VIII – da Ordem Social), a proteção ao idoso, à família e aos índios. Ademais, por força no disposto do art. 5º, § 2º, da Carta Magna³⁴, os direitos sociais incluem direitos e garantias implícitos, direitos previstos em outras partes do texto constitucional e direitos previstos em tratados internacionais.

A concepção do acesso à justiça como direito social lhe confere o mesmo regime jurídico-constitucional dos demais direitos fundamentais, como o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas garantidoras de direitos e garantias fundamentais, preconizado pelo art. 5º, § 1º, da Constituição, segundo o qual “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, [2020], não paginado), obrigação de todos os órgãos estatais, no âmbito de suas competências. No que tange à proteção dos direitos sociais, tanto a doutrina quanto a jurisprudência reconhecem a vigência, como garantia constitucional implícita, do princípio da vedação ao retrocesso social, que assegura a manutenção do nível de realização legislativa do direito fundamental, de modo a impedir que os poderes públicos

³⁴ “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (BRASIL, [2020], não paginado).

reduzam de forma arbitrária o grau de concretização conquistado por um direito social. Sobre o assunto, é oportuno citar:

Mesmo que não se esteja a falar aqui de uma alteração explícita do texto constitucional (objeto de proteção específica por intermédio dos limites formais e materiais ao poder de reforma constitucional), trata-se de um instrumento de proteção contra atos que, sob uma aparente legalidade, colidem com o âmbito de proteção já efetivado dos direitos fundamentais, e dos direitos sociais em especial, motivo por que poderão ser sempre impugnados judicialmente, por inconstitucionalidade. (CANOTILHO *et al.*, 2018, p. 575).

Nesse sentido, a proibição ao retrocesso social relaciona-se com o princípio da segurança jurídica, consagrado no *caput* dos artigos 5º e 6º, da Constituição Federal, e com o próprio Estado democrático e social de Direito, pois busca a estabilidade do ordenamento quanto à preservação do núcleo essencial dos direitos sociais. Além disso, conforme observado por Gomes Canotilho *et al.* (2018), a proibição do retrocesso social vincula-se à obrigação de implementação progressiva dos direitos sociais. Por fim, vale mencionar que os direitos sociais são cláusulas pétreas, isto é, não poderão ser objeto de deliberação de proposta de emenda constitucional tendente a suprimi-los, por força do art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal de 1988³⁵. Nesse sentido, defendem Esteves e Silva (2018, p. 114-115):

O direito à assistência jurídica estatal gratuita aos necessitados resta inserido no rol de direitos fundamentais protegidos pelo art. 60, §4º, da [Constituição da República Federativa do Brasil] (CRFB), deixando clara a intenção do legislador em assegurar o perene e igualitário acesso à justiça. Por conseguinte, o próprio legislador quis estabelecer no art. 134 da CRFB o monopólio da assistência jurídica estatal gratuita nas mãos da Defensoria Pública. Essas duas considerações nos levam a observar que, sendo o serviço de assistência jurídica estatal gratuita insuscetível de extinção e sendo conferido à Defensoria Pública o seu monopólio, a proteção concedida ao art. 5º, LXXIV, também deve ser estendida ao próprio art. 134 da CRFB. [...] Por constituir garantia instrumental que materializa todos os direitos fundamentais e assegura a própria dignidade humana, a Defensoria Pública deve ser considerada como requisito necessário ou indispensável do sistema constitucional moderno, integrando o conteúdo material da cláusula pétrea estabelecida no art. 60, §4º, IV, da CRFB.

Embora o mencionado dispositivo empregue a expressão “direitos e garantias individuais”, a moderna doutrina constitucional tem entendido que a proteção se estende a todas as espécies de direitos fundamentais, em observância ao princípio da dignidade da pessoa humana. Alinhado a esse entendimento, defende Barroso (2019, p. 186, grifo do autor):

Tome-se o exemplo dos direitos sociais. A doutrina contemporânea desenvolveu o conceito de *mínimo existencial*, que expressa o conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará desrespeitado. Ora bem: esses direitos sociais fundamentais são protegidos contra eventual pretensão de supressão pelo poder reformador.

³⁵ “O art. 60, §4º, da Constituição Federal elenca as matérias que formam o núcleo intangível da Constituição Federal, isto é, aquelas que não podem ser objeto de reforma por meio de emendas constitucionais, quais sejam: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais”. (BRASIL, [2020], não paginado).

Acerca do mínimo existencial, Barcellos (2002, p. 305) discorre:

[...] no tocante aos elementos materiais da dignidade, é composto pelo mínimo existencial, que consiste em um conjunto de prestações mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em condição de indignidade. [...] Uma proposta de concretização do mínimo existencial, tendo em conta a ordem constitucional brasileira, deverá incluir os direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência no caso de necessidade e ao acesso à justiça.

A autora identifica o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana com a noção de mínimo existencial, do qual fazem parte quatro elementos: educação fundamental, saúde básica e assistência aos desamparados, de natureza material, e o acesso à justiça, de natureza instrumental. Nesse compasso, o acesso à justiça é englobado pelo núcleo fundamental de direitos que compõem o *mínimo existencial*.

Gonçalves (2019) vai além e defende que a Constituição Federal de 1988, ao conferir relevo à soberania popular, assim como à participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais, impôs ao Estado o dever de garantir não apenas o *mínimo existencial*, mas as necessidades humanas *básicas*, de acordo com as condições jurídicas e fáticas existentes. Nesse compasso, para a autora, o conteúdo dos direitos fundamentais sociais deve ser composto por:

[...] *Saúde preventiva e curativa* (artigo 6º e 196); *educação própria obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade* (artigo 208, I), garantida sua oferta inclusive aos que não tiveram acesso a ele em idade própria; *educação básica especializada às pessoas portadoras de deficiência*, preferencialmente no sistema regular de ensino (artigo 208, III); *creches e pré-escolas* destinadas às crianças de zero a seis anos de idade (artigo 208, IV); *‘atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático – escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde’* (artigo 208, VII – BRASIL, 2010); *trabalho* com remuneração condizente com a dignidade humana (artigo 7º, IV), desenvolvido em ambiente seguro, privilegiando a redução e a eliminação dos riscos dos acidentes e doenças do trabalho (artigo VII, XXII); *direito ao descanso* do trabalhador (artigo 7º, XIII, XIV, XV, XVI, XVII); *moradia* que assegure proteção nas adversidades climáticas, dotada de infraestrutura que promova igualmente as condições básicas de higiene e saúde (artigo 6º combinado com o artigo 1º, III que estabelece entre os fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade humana); *previdência social* (artigo 6º) que representa uma das mediações da segurança (artigo 6º e 7º, XXIV); *assistência social*, inclusive e especialmente às mulheres (na gestação e no parto), às crianças, aos adolescentes, aos idosos e às pessoas portadoras de deficiências (artigos 6º e 203); *alimentação adequada* (art. 6º); acesso aos direitos através da assistência jurídica pública (artigo 5º, LXXIV). (GONÇALVES, 2019, p. 201, grifo da autora).

Tal rol relaciona-se à dignidade humana e ultrapassa o *mínimo social*, mas não esgota as *necessidades humanas básicas*. Verifica-se, portanto, que o acesso à justiça e aos direitos está presente tanto no conteúdo de *mínimo existencial*, quanto no conteúdo das *necessidades humanas básicas*.

Segundo Alves (2006), ao criar um aparato institucional e burocrático complexo para o desempenho da função jurisdicional, o Estado chamou para si o dever de garantir a possibilidade efetiva do cidadão não ter a defesa de seus direitos prejudicada em razão de insuficiência de recursos econômicos para custear as despesas decorrentes do acionamento

dessa máquina estatal. Assim, para enfrentar as duas grandes barreiras econômicas – despesas judiciais e honorários advocatícios – que dificultam o acesso dos pobres à justiça e possibilitar que todos os membros da sociedade participem de forma igualitária do estabelecimento da ordem jurídica, o ordenamento jurídico previu dois instrumentos: a gratuidade da justiça e a assistência jurídica gratuita (ESTEVES; SILVA, 2018).

Nas seções seguintes, chama-se atenção que, na atualidade, a hipossuficiência de recursos econômicos é apenas um dos critérios que baseiam a atuação da Defensoria Pública, que não é o único nem o mais relevante, já que tem preponderado a existência de situação de vulnerabilidade. Nesse aspecto, é importante mencionar que a Defensoria Pública se apresenta como estratégia de superação não apenas da primeira onda renovatória de acesso à justiça, que se relaciona à carência de recursos econômicos, mas às três ondas renovatórias formuladas por Cappelletti e Garth (1988). Neste sentido:

Destarte, a Defensoria Pública, como instituição permanente e essencial à justiça, visa garantir a assistência jurídica aos necessitados, tutela os direitos e interesses difusos e é responsável pela conscientização das pessoas sobre seus direitos e deveres. Observa-se, portanto, que os objetivos da criação e manutenção de uma instituição como a Defensoria Pública conflui com as três ondas renovatórias indicadas anteriormente para democratizar o acesso à justiça. (OLIVEIRA, 2015, p. 262).

Ao abordar o tema, o processualista Watanabe (1988, p. 128) discorre que: “A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata de apenas possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa”. Assim, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 comprometeu-se com a busca pelo ideal cristalizado na expressão cunhada pelo autor, a “ordem jurídica justa”, o que envolve não apenas o reconhecimento de direitos, mas sobretudo sua efetivação e a organização do Estado com os instrumentos institucionais necessários a dar-lhes vida: Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Funções Essenciais à Justiça, que correspondem às pessoas ou órgãos que atuam perante o Poder Judiciário, a exemplo da Defensoria Pública.

Nesse contexto, a Defensoria Pública é a mais jovem instituição do sistema de justiça brasileiro. Criada pelo constituinte de 88, a Defensoria surgiu com o escopo de garantir aos necessitados a defesa e a orientação jurídica, em todos os graus, na forma do art. 134 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 80, de 2014). (BRASIL, [2020], não paginado).

Pela primeira vez, a Constituição brasileira preocupou-se em institucionalizar um órgão específico para prestar a assistência jurídica integral e gratuita, nos moldes da previsão contida no seu art. 5º, LXXIV: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, [2020], não paginado). Na redação original da Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, a Defensoria Pública foi citada expressamente nos artigos 21, 22, 24, 33, 48, 61, 134, 235, além do art. 22 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A definição da Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988 como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado” possui relevante significado. Segundo Sousa (2008, p. 228):

A cláusula da essencialidade deve ser vista como poderosa chave hermenêutica em favor do aprimoramento institucional da Defensoria Pública, aparecendo dessa forma como princípio fundamental para a interpretação das questões envolvendo a instituição.

Frise-se que a essencialidade em relação à função jurisdicional do Estado decorre do princípio da inércia da jurisdição³⁶, segundo o qual o Estado-juiz só está autorizado a agir quando provocado. Isso exige do Ministério Público, da Advocacia Pública, da Advocacia Privada e da Defensoria Pública o exercício da atividade postulatória, isto é, provocar a atuação do Poder Judiciário para a instauração e o impulso do processo. Por outro lado, o exercício da atividade postulatória não esgota o sentido constitucional de ser função essencial à justiça. Isso porque a expressão “justiça” deve ser apreendida em sentido amplo, atrelada ao componente axiológico do termo, que visa à realização dos objetivos constitucionais consagrados no art. 3º, da Constituição Federal. As lições do professor Moreira Neto (1995, p. 23) coadunam esse entendimento:

A essencialidade à justiça não se deve entender que se refira apenas à ação que desempenham perante o Poder Judiciário, ou seja, perante a “Justiça” no sentido orgânico, mas, verdadeiramente, referida a todos os Poderes do Estado, enquanto diga respeito à realização do valor justiça por qualquer deles. Justiça está entendida, assim, no seu sentido mais amplo, condizente com todos os valores que deve realizar o Estado Democrático de Direito, como finalidade última do poder na vida social, sem nenhum qualificativo parcializante que possa permitir que se restrinja, de alguma forma, tanto o âmbito de atuação quanto a designação das advocacias dos interesses constitucionalmente garantidos. A essencialidade deve ser compreendida, em consequência, como qualidade das funções de controle que lhes cabe exercer.

Pela leitura do já citado art. 134, *caput*, da CF/88, percebe-se que a Defensoria Pública recebeu, como função, orientar e defender os necessitados. Embora a Constituição não defina o termo “necessitados”, tal expressão foi concebida, inicialmente, como pessoas que não

³⁶ O princípio da inércia da jurisdição está previsto no art. 2º, do Código de Processo Civil: “Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei”. (BRASIL, 2015b, não paginado).

possuem recursos econômicos suficientes para custear as despesas processuais. O mesmo dispositivo dispõe que a atuação defensorial pode ocorrer na forma de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos ou defesa, em todos os graus, no plano extrajudicial ou judicial, inclusive, através da produção de leis ou na própria contribuição da Defensoria Pública para o aprimoramento das políticas públicas, em consonância com seus princípios, objetivos e funções institucionais, que serão abordados oportunamente.

Portanto, a Defensoria Pública não é apenas uma instituição incumbida de representar aqueles que não possuem meios materiais perante o Poder Judiciário, mas um organismo que possui condições de atuar no processo de concretização da cidadania. Além da missão de planejar, implantar e avaliar os serviços de defesa e orientação jurídica, a Defensoria Pública apresenta-se como órgão capaz de traduzir, identificar, sistematizar e protagonizar a maior aproximação das necessidades das pessoas em condição de vulnerabilidade não apenas do Poder Judiciário, mas da efetiva e eficaz resposta à violação sofrida.

Acerca do desenho institucional da Defensoria Pública delineado pela Constituição Federal promulgada em 1988, vale destacar as indagações de Sousa (2012, p. 168):

Da leitura do texto constitucional, percebe-se claramente que foi deixada uma larga margem de manobra, não só ao legislador mas também ao interprete, para a construção do perfil institucional mais adequado aos reclamos do solo e do tempo. Com efeito, a ‘Defensoria Pública constitucional’ está assentada em cláusulas generosamente abertas, como ‘essencial’, ‘necessitados’, assistência jurídica ‘integral’ e ‘insuficiência de recursos’. Qual o real alcance da essencialidade da instituição ou da assistência integral que deve prestar? De que necessitados e de que insuficiência de recursos se cogita? Só os carentes sob o prisma econômico podem ser atendidos? E quando carentes econômicos estiverem de braços dados, em alguma relação incindível, com pessoas não carentes? E se a proteção direta de uma pessoa abastada aproveitar reflexamente a um pobre? Todas essas questões, e muitas outras, não encontram no texto constitucional uma resposta pétrea e definitiva, muito pelo contrário. Nitidez maior só existe quanto ao norte básico da Defensoria: o acesso substancial a justiça prometido pelo Estado brasileiro.

As normas que disciplinam a atuação e organização da Defensoria Pública passaram por um significativo processo de transformação. Neste sentido:

Embora tenha sido positiva a inclusão expressa da Defensoria Pública na Constituição, a laconicidade dos dispositivos a ela referentes não permitiu que fossem explicitadas as suas funções institucionais, para além da tradicional assistência judiciária, de forma a expressar que a atuação da instituição não se resume à esfera judicial em causas puramente individuais, mas também sintonizada à evolução das ondas de acesso à justiça, com métodos de resolução extrajudiciais de conflito e a utilização de técnicas de coletivização da lide. Estas, entretanto, objeto de reformas legais e constitucionais posteriores. (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2020, p. 35).

Além da modificação do seu regramento constitucional, a legislação infraconstitucional foi fundamental para sua sistematização e para seu reconhecimento como

instituição fundamental para o aperfeiçoamento de um Estado Democrático de Direito, tema tratado na seção seguinte.

3.2 Evolução do perfil da Defensoria Pública no Brasil através das legislações: da Lei Complementar n.º 80/1994 à Emenda Constitucional n.º 80/2014

Para compreender o atual perfil institucional da Defensoria Pública no Brasil, esta seção examina os seguintes diplomas legislativos, responsáveis pela sua consolidação, no plano constitucional e infraconstitucional: a Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994; a Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004; a Lei Complementar n.º 132, de 07 de outubro de 2009; a Emenda Constitucional n.º 69, de 29 de março de 2012; a Emenda Constitucional n.º 74, de 6 de agosto de 2013; e a Emenda Constitucional n.º 80, de 04 de junho de 2014. A partir da pesquisa documental, foram destacados importantes elementos caracterizadores da Defensoria Pública, que podem sinalizar uma possível ressignificação das suas funções institucionais.

Com efeito, as atribuições da Defensoria Pública foram ganhando complexidade à medida em que ganharam complexidade os fatores sociais, econômicos e culturais do contexto espacial e temporal em que estava inserida. Essas transformações foram acompanhadas da evolução no campo legislativo, incluindo modificações no próprio texto constitucional. Sobre a evolução da Defensoria Pública, defende Magno (2017, p. 147) que: “se está diante de uma *instituição em movimento*, que ‘pede passagem’ (SOUZA, 2012), porque sua missão *expande-se* na mesma proporção em que se expressam as expectativas dos atores sociais e se multiplicam as demandas por justiça”.

Cabe ressaltar que a previsão da Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988 não significou sua imediata instalação. O parágrafo único do art. 134, da CF/88 dispôs: “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados” (BRASIL, 1988, não paginado). Tal comando foi efetivamente concretizado mais de cinco anos depois, com a aprovação da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Londp), através da Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. Sobre a importância da Lei Complementar n.º 80/94 na afirmação institucional da Defensoria Pública, assevera Kettermann (2015a, p. 13-14):

Esta Lei, fundamental para o pleno exercício de direitos pelas pessoas necessitadas, representou verdadeiro divisor de águas na história da Defensoria Pública nacional, porque desenhou com mais concretude o que, afinal, era a Defensoria Pública, e estabeleceu um norte estrategicamente pensado para fazer dela o que pretendia não só

o legislador constitucional originário, mas sobretudo o povo multivulnerável do nosso país.

A Lei Complementar n.º 80/1994 é exaustiva em organizar a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, cuidando de forma detalhada da sua estrutura, carreira, atribuições e responsabilidades. Quanto às Defensorias Públicas Estaduais, a Lei Complementar n.º 80/1994 prescreve somente normas gerais, deixando a cargo dos Estados a especificação das regras concernentes à matéria.

Cabe observar que a Lei Complementar n.º 80/1994 não trouxe um critério objetivo para a caracterização de necessitado. Nesse sentido, inicialmente, o paradigma para a definição do termo “necessitado”, segundo a própria redação do art. 1º, era a legislação infraconstitucional. À época, a legislação vigente sobre a matéria era a Lei n.º 1.060/1950, que apresentava no art. 2º, parágrafo único, o conceito de necessitado, nos seguintes termos: “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” (BRASIL, 1950, não paginado).

Tal delimitação conceitual conduzia o aplicador do direito a uma interpretação restritiva e divorciada do verdadeiro sentido da norma, pois a necessidade em sentido estrito, que diz respeito à carência de recursos econômicos, não é a única situação de necessidade existente, na medida em que há outras situações vivenciadas por indivíduos ou grupos que os colocam em posição de vulnerabilidade no tocante ao exercício de seus direitos, conforme será desenvolvido mais à frente. Porque há diversas situações de vulnerabilização do ser humano que o Estado não pode se furtar de tutelar, a necessidade em sentido estrito é uma visão obsoleta e divorciada da ordem constitucional vigente.

O art. 3º da Lei Complementar n.º 80/1994 elenca os princípios institucionais da Defensoria Pública: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, que sedimentam o papel da Defensoria Pública, conferindo-lhe identidade (BRASIL, 1994a). Embora estejam interligados, os princípios possuem suas especificidades.

O princípio da unidade estabelece que a Defensoria Pública é uma coesão orgânica, com mesmo comando, finalidade, propósitos, objetivo e metodologia, o que contribui para a manutenção da integridade institucional (ROCHA, 2013). Frise-se que a organização da Defensoria em três ramos – Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e Defensoria Pública dos Estados – limita-se ao plano administrativo, uma vez que no plano político-institucional só existe uma Defensoria Pública do Brasil.

O princípio da indivisibilidade, por sua vez, é consequência lógica do princípio da unidade e significa que a instituição não está sujeita a fracionamentos (ESTEVES; SILVA, 2018). Tal princípio está consubstanciado na noção de “todo orgânico”, o que permite que seus membros se substituam uns aos outros, a fim de que a prestação da assistência jurídica aconteça sem solução de continuidade. Enquanto a unidade diz respeito à estrutura hierárquica, administrativa e institucional, relacionando-se com o aspecto político-administrativo, a indivisibilidade relaciona-se com a atuação institucional e garante que cada membro seja um braço da própria Instituição, numa perspectiva técnica-funcional.

Por fim, pelo princípio da independência funcional, garante-se autonomia a cada um dos órgãos e a cada um dos membros da Defensoria Pública no exercício de suas funções perante os outros órgãos estatais (KETTERMANN, 2015a). Nesse sentido, é uma garantia conferida aos membros da Instituição que, embora estejam subordinados hierarquicamente ao órgão de administração superior, não estão vinculados a nenhuma determinação deste no que diz respeito a matérias cuja solução dependa da convicção e decisão dos membros (CORGOSINHO, 2014). Evita-se, assim, que interferências políticas ou fatores exógenos estranhos à causa usurpem a defesa adequada da ordem jurídico democrática do país.

Com efeito, conforme prescrevem os artigos 43, 88 e 127 da Londp, a independência funcional, além de princípio institucional, também figura como garantia dos membros da Defensoria Pública (BRASIL, 1994a). Ainda segundo a lei, para efetivar essa independência, torna-se indispensável resguardar as demais garantias dos membros da instituição, como a inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e estabilidade. No entanto, há limites para o exercício da independência funcional, conforme destacado por Esteves e Silva (2018, p. 362-363):

Importante observar, no entanto, que a independência funcional do Defensor Público não é absoluta, pois se mostra inadmissível a existência de poderes absolutos no atual Estado Democrático de Direito. Ao contrário do indivíduo, que tem permissão para fazer tudo aquilo que a ordem jurídica não tenha proibido, aquele que exerce funções públicas apenas se encontra autorizado a fazer o que a ordem jurídica permite. [...] Além disso, o exercício da independência funcional deve guardar estreita observância com a finalidade institucional da Defensoria Pública. Por constituir instrumento voltado para a defesa dos hipossuficientes, o Defensor Público deverá sempre preferir, no momento da tomada de suas decisões, a solução que melhor atenda aos interesses das classes menos favorecidas.

Ressalta-se que o projeto de lei que deu origem à Lei Complementar n.º 80/1994 teve tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, conforme prescreve o processo legislativo e, após a aprovação em ambas as casas, a lei complementar foi sancionada, promulgada e publicada pelo Presidente da República com cerca de vinte e sete vetos presidenciais. Sobre o assunto, salienta Sousa (2015, p. 477):

A Lei Complementar n.º 80/94 (LC 80/94) encarnou bem as dificuldades de afirmação da Defensoria. Depois de uma longa e desgastante tramitação legislativa, o belo projeto aprovado pelo Congresso Nacional, que até então resistira incólume a pesados bombardeios, sofre nada menos que 27 vetos presidenciais (Itamar Franco), profundamente influenciados por um insólito parecer oferecido pelo então Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira, sendo tal parecer citado inúmeras vezes nas razões de veto. Apesar desse número recorde de vetos, desfigurando em certa medida o diploma normativo, ao menos se conseguiu materializar a lei orgânica nacional. Sobretudo, naquele período, assim era a vida da Defensoria Pública brasileira: avanços sofridos e invariavelmente acompanhados por contramarchas. Mas se avançava, ainda que a duras penas.

Sofreu veto o parágrafo único do art. 3º da lei, que constava no projeto com a seguinte redação: “À Defensoria Pública é assegurada autonomia administrativa e funcional”. Por autonomia administrativa entende-se a possibilidade de praticar, de maneira independente e livre da interferência de outros Poderes Estatais atos próprios de gestão, como lotação de servidores, aquisição de bens, contratações de serviços, composição de órgãos de administração superior, elaboração de folhas de pagamento, organização de serviços auxiliares e elaboração de regimentos internos. Por outro lado, a autonomia funcional traduz-se em plena liberdade de atuação no exercício das funções institucionais, limitada apenas pela Constituição Federal, pela lei e pela própria consciência de seus membros. Confira-se trecho das razões do veto do parágrafo único do art. 3º, na Mensagem Presidencial n.º 27:

Este dispositivo assegura autonomia administrativa e funcional à Defensoria Pública, por interesse público, de acordo com o art. 66, § 1º, da Constituição Federal. A Constituição Federal somente concedeu autonomia a dois órgãos. O art. 99 previu a autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário e o §2º do art. 127 estabeleceu autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público. Por outro lado, não se concebe a concessão de autonomia administrativa e funcional a um órgão que deve estar sob o comando do Chefe do Poder Executivo, como é o caso da Defensoria Pública. (FRANCO, 1994, p. 1).

Percebe-se que não havia interesse em assegurar à Defensoria Pública independência no exercício das suas funções, havendo referência expressa nas razões do veto sobre sua submissão ao Poder Executivo. Ocorre que, sem autonomia, a missão de defender os direitos das pessoas necessitadas resta fragilizada, inclusive porque, muitas vezes, a instituição litiga em face de entes federativos. Nesse sentido, lecionam Esteves e Silva (2018, p. 71):

Não se pode esquecer que a defesa dos direitos dos menos favorecidos, muitas vezes, colide com os interesses dos ocupantes dos cargos políticos e dos grandes empresários que financiam suas campanhas eleitorais. Por essa razão, necessita a Defensoria Pública de autonomia em relação às demais funções estatais, garantindo-se que o seu objetivo fundamental de proteção dos necessitados não seja desviado por interesses governamentais paralelos.

Com efeito, a ação ou omissão estatal em relação à prestação de serviços públicos essenciais implica, invariavelmente, em violação de direitos fundamentais de potenciais usuários da Defensoria Pública. Isso, por sua vez, ocasiona a reivindicação judicial ou extrajudicial de direitos sociais pela Defensoria em favor de indivíduos ou grupos privados de

tais direitos e contra o Estado. Como garantir direitos de pessoas e coletividades que sofreram violações por parte do Poder Executivo quando se está submetido ao comando desse mesmo Poder? De fato, suprimir a autonomia da instituição significou enfraquecimento dos próprios sujeitos de direitos enquadrados no conceito de necessitados, em clara afronta à paridade de armas no processo.

Para Alves (2006), a autonomia da Defensoria Pública decorreria da sua própria posição topográfica no texto constitucional, separada das demais funções estatais e desvinculada do Poder Executivo. Por que, então, concluir que a Constituição previu autonomia administrativa e financeira somente ao Poder Judiciário e conferiu autonomia funcional e administrativa apenas ao Ministério Público? Por que submeter a Defensoria Pública ao comando do Chefe do Poder Executivo e, assim, restringir sua liberdade de atuação em favor dos necessitados, se nada disse o texto constitucional a esse respeito?

Em que pese as razões do veto presidencial, defende-se, nesta pesquisa, que a vontade do legislador constituinte originário era conferir à Defensoria Pública autonomia funcional, administrativa e financeira, como decorrência lógica de sua função constitucional de “função essencial à justiça”. Isso porque somente uma instituição dotada de autonomia e livre de pressões internas e externas seria capaz de exercer o controle das funções estatais e atuar ativamente na manutenção da ordem jurídica democrática do país.

Por fim, o artigo 4º da Lei Complementar n.º 80/94 enumera as funções institucionais da Defensoria Pública, que se referem às suas principais frentes de atuação (BRASIL, 1994a). Trata-se de um rol exemplificativo, cabendo à Defensoria Pública o manejo de todos os instrumentos possíveis e necessários para cumprir seu múnus constitucional, a partir da prática diária da instituição. À época da edição da LC n.º 80/1994, foram objeto de veto presidencial as seguintes funções institucionais:

Art. 4º, inciso XII – patrocinar ação civil pública, em favor das associações que incluem entre suas finalidades estatutárias a defesa do meio ambiente e a proteção de outros interesses difusos e coletivos;

Art. 4º, XIII – homologar transações extrajudiciais;

Art. 4º, §1º. A defesa da criança e do adolescente caberá, especialmente, nas hipóteses previstas no §3º do art. 227 da Constituição Federal.

Art. 4º, §3º. Os acordos celebrados pelas partes, se homologados por Defensor Público, valerão como título extrajudicial. (BRASIL, 1994a, não paginado).

Tratava-se de atuações que privilegiavam a defesa de direitos difusos e coletivos, de grupos vulneráveis e resolução extrajudicial de conflitos. De acordo com Gonçalves Filho, Rocha e Maia (2020, p. 40):

Verifica-se que o fundamento utilizado pela Presidência da República para vetar tais dispositivos firma-se fortemente em duas premissas básicas, totalmente equivocadas, conforme mostrará a evolução da Instituição e dos institutos jurídicos a ela

relacionados, que são a ideia de que a Defensoria Pública existe para promover unicamente direitos individuais e exclusivamente de pessoas que comprovem carência de recurso econômico. Cada um dos citados dispositivos vetados foi posteriormente, como se verá, objeto de novas propostas legislativas que, desta feita, restam aprovadas, a conferir à Defensoria Pública as funções antes negadas.

Excluindo-se os dispositivos vetados, em sua redação original, a Lei Complementar n.º 80/1994 estabeleceu um rol tímido de funções institucionais, notadamente destinados à tutela de direitos individuais e, predominantemente, à atuação perante o Poder Judiciário, como a promoção extrajudicial dos conflitos; o patrocínio da ação penal privada e a subsidiária da pública, da ação civil, da defesa em ação penal e em ação civil e reconvir; a atuação como Curador Especial, nos casos previstos em lei; o exercício da defesa da criança e do adolescente; a atuação junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, bem como perante os Juizados Especiais; além do patrocínio dos direitos e interesses do consumidor lesado (BRASIL, 1994a).

A partir do elenco das funções institucionais do aprovado art. 4º da Londp, Sivla e Peña de Moraes (1984) realizaram a tradicional classificação das funções institucionais da Defensoria Pública em típicas e atípicas. Foram consideradas típicas as funções exercidas com o intuito de tutelar direitos titularizados por hipossuficientes econômicos. Por outro lado, foram enquadradas como atípicas as funções que não guardam relação com a condição econômica do sujeito de direito. Nesse caso, o fator econômico é irrelevante para determinar a intervenção defensorial, bastando apenas a ocorrência da hipótese legal de atuação da instituição. Desse modo, as funções ditas atípicas visariam ao resguardo dos direitos não de hipossuficientes econômicos, mas de hipossuficientes jurídicos.

Apesar do esforço para que a instituição se dedicasse à defesa e promoção de direitos individuais daqueles que comprovassem insuficiência de recursos financeiros, já é possível vislumbrar, a partir da redação original da Londp, indícios de um possível “alargamento” do conceito de necessitado, uma vez que o art. 4º da Lei atribuiu à Defensoria Pública a função de patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2020), que podem traduzir-se em demandas transindividuais. Desta feita, em que pese o veto do inciso II do art. 4º da Lei Complementar n.º 80/1994, a Defensoria já estaria legitimada, desde o princípio, a promover a defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores.

Outro grande marco para a consolidação da Defensoria Pública no Brasil foi a Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu a Reforma do Poder Judiciário e estabeleceu um novo regime constitucional para a Defensoria Pública. A EC n.º 45/2004 incluiu o § 2º ao art. 134 da Constituição, que passou a assegurar às Defensorias Públicas Estaduais 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, da Constituição Federal³⁷.

Segundo Esteves e Silva (2017), a previsão expressa de autonomia da Defensoria Pública seguiu uma tendência na América Latina que vivenciou no período um processo de fortalecimento dos serviços jurídico-assistenciais públicos. Conforme já frisado, embora a autonomia administrativa, funcional e financeira da Defensoria decorra diretamente da posição topográfica ocupada por ela na Constituição da República e, ainda, dos seus objetivos e funções, o reconhecimento expresso da autonomia ocorreu somente com a edição da Emenda Constitucional n.º 45/2004. Sobre o assunto, discorre Fensterseifer (2017, p. 295):

Ao contrário do que podem pensar alguns, as autonomias conferidas às instituições públicas, justificam-se em razão das suas atribuições e objetivos institucionais. No caso da Defensoria Pública, a autonomia institucional está a serviço justamente dos grupos e indivíduos necessitados, já que os direitos e interesses destes contrapõem-se, muitas vezes, aos interesses do próprio Estado (nos âmbitos federal, estadual e municipal), como se verifica, por exemplo, na reivindicação de direitos sociais (medicamentos, tratamento médico, vagas em creche e escola etc.) em face do Poder Executivo. É por tal razão e com essa preocupação em mente, ou seja, a proteção dos vulneráveis, que o constituinte derivado entendeu por bem reforçar o regime jurídico da Defensoria Pública (na linha do que havia feito antes com o Ministério Público) com as autonomias que lhe foram atribuídas.

Em defesa da autonomia administrativa das Defensorias Públicas Estaduais, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em mais de uma oportunidade, a inconstitucionalidade de normas estaduais que vinculavam a Defensoria Pública à estrutura do Poder Executivo, como Secretarias de Estado, como foi o caso dos Estados de Minas Gerais, Pernambuco e Maranhão (Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.569/PE, ADI n.º 3.965/MG e ADI n.º 4.056/MA). É inegável a relevante participação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no fortalecimento da Defensoria Pública. Nos últimos anos, a Corte tem firmado vários entendimentos favoráveis à consolidação da Defensoria Pública no sistema de justiça brasileiro. A esse respeito, discorre Sousa (2015, p. 474):

Na última década, a jurisprudência do Supremo mostrou-se muito sensível à necessidade de fortificar a Defensoria Pública – e, consequentemente, a assistência proporcionada às pessoas carentes –, servindo ainda à superação da resistência, não raros férreas, à consolidação da instituição.

No mesmo sentido, destaca Gonçalves Filho (2017, p. 216-217):

³⁷ “Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I – no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II – no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais”. (BRASIL, [2020], não paginado).

A autonomia conferida à Defensoria Pública é essencial para o correto desempenho de suas atribuições. Apesar disso, não são poucos os ataques à instituição, que violam, em última análise, o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita. Em razão disso, ao Supremo Tribunal Federal chegam diversas ações envolvendo a temática. Como guardião da constituição, a Corte vê-se com a atribuição de resolver tais demandas, acabando por ser responsável, em grande parte, pela definição da própria continuidade do serviço de assistência jurídica ao necessitado.

Outro aspecto inovador da EC n.º 45/2004 foi reconhecer a autonomia financeira às Defensorias Públicas Estaduais. Embora não conste, expressamente, no texto da emenda o termo “autonomia financeira”, prever que cabe às Defensorias Públicas Estaduais a iniciativa de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, significou a extensão da autonomia institucional no que tange à gestão de seus recursos financeiros.

Autonomia financeira nada mais é do que a possibilidade concedida à Instituição de elaborar a proposta do seu orçamento, delimitando os recursos financeiros que julga necessários para o exercício de suas funções, desenvolvimento de suas atividades e serviços. A concessão de tal prerrogativa revela-se essencial para a progressiva melhoria dos serviços oferecidos pela Defensoria Pública e para a prestação independente de assistência jurídica gratuita, na medida em que o direcionamento de recursos para a estruturação e aparelhamento da instituição deixa de depender da iniciativa e vontade dos outros poderes estatais.

Frise-se que, embora alguns autores sustentem a existência de autonomia orçamentária, na visão de Esteves e Silva (2017), a utilização do termo “autonomia” não seria a mais adequada, pois a aprovação do orçamento da Defensoria Pública é um ato complexo que depende de uma comunhão de vontades da chefia do órgão e do Poder Legislativo, que deve aprovar a proposta orçamentária nas suas duas casas (Senado Federal e Câmara dos Deputados, no plano federal) e na Assembleia Legislativa (no plano estadual). Após a aprovação da lei orçamentária anual, a Defensoria Pública passa a possuir o direito ao repasse dos recursos estabelecidos na lei orçamentária na forma de duodécimos, isto é, ao repasse mensal de 1/12 do orçamento anual aprovado pelo Poder Legislativo, que deve ser realizado até o dia 20 de cada mês, nos termos do art. 168, da Constituição Federal³⁸.

Apesar da clara previsão do prazo de repasse mensal dos recursos à Defensoria Pública, não é raro ocorrer a retenção das verbas devida pelo Governo do Estado. A situação foi verificada no Estado do Piauí e chegou ao Supremo através da Ação de Descumprimento de

³⁸ “Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004)”. (BRASIL, [2020], não paginado).

Preceito Fundamental (ADPF) n.º 339, que reconheceu ser prática indevida e violadora dos preceitos fundamentais da CF/88 (BRASIL, 2016a). Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou tese de que “a Lei de Diretrizes Orçamentárias enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa deve contar com a participação prévia da Defensoria Pública Estadual, pois veicula limite do seu orçamento anual” (BRASIL, 2016b, não paginado). Desse modo, a fixação de limite para a proposta de orçamento a ser enviado pela Defensoria Pública não pode ser feita sem participação desse órgão autônomo, conjuntamente com os demais Poderes, como exigido, por extensão, pelo art. 99, § 1º, da Constituição Federal. Mais uma vez, o posicionamento firmado pelo STF contribuiu para frear as resistências e superar os obstáculos à concretização da autonomia da Defensoria, dessa vez em aspecto sensível à gestão financeira.

Ocorre que a EC n.º 45/2004 explicitou apenas a autonomia das Defensorias Públicas Estaduais, sendo excluídas do âmbito de incidência da norma as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. Por essa razão, algumas medidas foram adotadas para tentar sanar essa omissão: nova proposta de emenda (PEC 92-A), pelo Senado Federal, durante a votação da EC n.º 45/2004; e o ajuizamento da ADI n.º 4.282/DF pela Associação Nacional dos Defensores Públicos da União (Andpu). Diante da demora em se aprovar o texto da PEC 29-A e da pendência de julgamento da ADI n.º 4.282/DF, novas propostas de emendas à Constituição, tratando o tema de modo isolado, foram aprovadas. Assim, a omissão constitucional foi sanada com as Emendas Constitucionais n.º 69/2012 e 74/2013, conforme se verá.

O terceiro marco normativo da consolidação da Defensoria Pública foi a Lei Complementar n.º 132, de 07 de outubro de 2009, que alterou significativamente a Lei Complementar n.º 80/1994. Segundo Sousa (2012, p. 184), “mais do que simplesmente alterar disposições específicas, a LC n.º 132/09 significou a superação definitiva da idade individualista da Defensoria”.

O autor destaca como principais inovações da Lei Complementar n.º 132/2009: a) a inserção de uma nova definição legal para a Defensoria Pública; b) a positivação dos objetivos institucionais da Defensoria Pública; c) a ampliação objetiva das funções institucionais da Defensoria Pública, com ênfase na atuação extrajudicial e na tutela coletiva; d) a previsão de audiência públicas para o planejamento das ações institucionais; e) a ampliação subjetiva do rol de atribuições da Defensoria para abranger grupos sociais vulneráveis; f) a enumeração dos direitos dos assistidos; g) o estabelecimento de Ouvidorias Externas para as Defensorias Públicas Estaduais; h) o fortalecimento da autonomia institucional (SOUSA, 2015).

No que tange à alteração da definição legal de Defensoria Pública, o art. 1º da LONDP passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. (BRASIL, 1994a, não paginado).

De acordo com os autores Esteves e Silva (2018, p. 115), em razão da qualificação com o termo “permanente”, a Defensoria Pública deve ser entendida como ente necessário e indispensável da ordem constitucional brasileira. “Afinal, sem a atuação constante e efetiva da Defensoria Pública, os direitos fundamentais de milhões de pessoas hipossuficientes restariam desprovidos de toda e qualquer proteção, constituindo simples palavras lançadas no papel”.

A LC n.º 132/2009 consagrou, ainda, a Defensoria Pública como “expressão e instrumento do regime democrático”, não se limitando a defini-la como função essencial jurisdicional do Estado justiça. Mas o que isso significa? Para González (2017, p. 27-39, grifo do autor):

Destarte, percebe-se que a Defensoria Pública é *expressão* do regime democrático na medida em que sua presença e atuação consistentes são manifestação do avanço da sociedade rumo à consolidação democrática. [...] ser *instrumento* do regime democrático é ser um meio para se obter a consolidação democrática. Para tanto, deve-se buscar a concretização dos três princípios democráticos. [...] Logo, verifica-se que a Defensoria Pública é instrumento do regime democrático porque ao cumprimento das suas funções institucionais realiza os três princípios (ou valores) democráticos fundamentais – supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos –, potencializando a democracia.

Já a atribuição para a promoção dos direitos humanos fez parte de um movimento político-legislativo de priorização da tutela dos direitos humanos. Como instituição que lida diariamente com a violação de direitos da população mais vulnerável, tem a Defensoria Pública papel relevante da promoção dos direitos humanos. Quanto aos direitos individuais e coletivos, a alteração inseriu, expressamente, na lei de regência nacional da instituição, a legitimação da Defensoria Pública para a tutela coletiva, o que já havia sido reconhecido com a alteração na Lei n.º 11.448/2007 (Lei da Ação Civil Pública), mas estava sendo questionado pelo Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal.

Um outro ponto que merece destaque é a modificação da parte final do art. 1º da Londp. A redação original do dispositivo dispunha que a Defensoria Pública prestava assistência jurídica “aos necessitados, assim considerados na forma da lei”. Com a nova redação conferida pela Lei Complementar n.º 132/2009, o paradigma passou a ser constitucional, pois o art. 1º remete agora ao inciso LXXIV do art. 5º da CF/88, que estabelece que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, [2020], não paginado). A nova redação do art. 1º se coaduna com a tendência

interpretativa de alargar o alcance e o sentido do termo necessitado, para além da insuficiência de recursos econômicos, conforme será explicitado.

A Lei Complementar n.º 132/2009 reforçou, ainda, a estrutura orgânico-normativa da Defensoria Pública, ao incluir o art. 3º-A na Londp, que passou a elencar como objetivos institucionais: a) a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; b) a afirmação do Estado Democrático de Direito; c) a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e d) a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (BRASIL, 1994a). Tais objetivos estão em harmonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e designam os propósitos a serem satisfeitos a partir da atuação da Defensoria Pública. Destaca-se o objetivo de redução das desigualdades sociais, que confere relevo à política pública de assistência jurídica pública prestada pela Defensoria Pública, como forma de enfrentamento à questão social no Brasil. Sobre o assunto, discorrem Esteves e Silva (2018, p. 385):

Por representar o elo constitucional entre a sociedade e o Estado, a Defensoria Pública possui a irrenunciável missão de promover a inclusão das classes sociais menos favorecidas, reintegrando à ordem jurídica estatal aqueles que historicamente permaneceram excluídos e marginalizados. Na verdade, a Defensoria Pública é a única estrutura estatal destinada expressamente a trabalhar juridicamente para garantir redução das desigualdades sociais, através da prestação da assistência jurídica integral e gratuita.

Um outro aspecto inovador da Lei Complementar n.º 132/2009 foi ampliar objetivamente as funções institucionais atribuídas à Defensoria Pública. Como foi visto, quando da promulgação da Lei Complementar n.º 80/1994, o rol de funções institucionais previsto no art. 4º era tímido e de cunho individualista. Com a Lei Complementar n.º 132/2009, vários incisos foram incluídos ao art. 4º, que além de revogarem as disposições originais antes previstas, ampliaram o elenco de atuações da Defensoria Pública ao longo dos seus vinte e dois incisos³⁹. Destacam-se: a atuação da Defensoria Pública na promoção, de forma prioritária, da solução extrajudicial dos litígios; a função de difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; a prestação de atendimento interdisciplinar; a representação nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos; a expansão da atuação coletiva; a participação em conselhos de direitos; e a convocação de audiências públicas. Algumas delas serão explicitadas.

Pela Lei Complementar n.º 132/2009, o Defensor Público utilizará as técnicas de resolução extrajudicial para a pacificação dos conflitos e, somente em caso de insucesso,

³⁹ Os incisos XII e XIII constantes na lei aprovada pelo Congresso Nacional foram vetados da lei, estando vigentes os outros vinte incisos.

realizar a propositura de demandas judiciais. O objetivo da norma é, portanto, evitar o ajuizamento desnecessário de ações judiciais e contribuir para a desobstrução da justiça. Por outro lado, a promoção da difusão e da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico trata-se da educação em direitos, que visa à superação da barreira da desinformação. Frequentemente, a carência de recursos econômicos vem acompanhada da falta de informação, o que impede os necessitados de reivindicarem os seus direitos ou de se utilizarem dos meios adequados para tal. Desta feita, a educação em direitos possui o objetivo de empoderar os indivíduos, a partir do conhecimento jurídico, capacitando-os para identificar situações de violação aos seus direitos e à ordem jurídica e, assim, postular a reparação devida.

Outra inovação foi a previsão de prestação de atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio, sem dúvidas, permite a análise das demandas levadas à Defensoria através de uma perspectiva ampla, aliando o Direito a outras áreas do conhecimento, como a Psicologia e o Serviço Social. Sobre o tema, assinala Kettermann (2015a, p. 61):

Ganha relevo também, como indicativo de uma relação pública absolutamente especial, a exigibilidade de prestação de atendimento multidisciplinar (Artigo 4º, da LC 80/94-132/09), justamente porque os destinatários dos serviços estão de tal forma inseridos em uma complexa rede de fatores que os levam e mantêm na situação de violação (pobreza, vulnerabilidade, exclusão), que o ‘problema’ e suas soluções não podem ser reduzidas, apenas, ao seu aspecto jurídico. A efetiva inclusão – que também é tarefa da Defensoria Pública – exige muito mais.

Merece destaque a atuação internacional da Defensoria Pública consagrada no inciso VI do art. 4º da LC n.º 80/1994, também incluído pela LC n.º 132/2009, que dispõe como função institucional a representação nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e a possibilidade de postular perante seus órgãos (BRASIL, 1994a).

Ainda quanto às novas funções institucionais, a LC n.º 132/2009 acrescentou ao art. 4º da LC n.º 80/1994 vários incisos tratando da atuação coletiva. De acordo com Esteves e Silva (2018), o reconhecimento legislativo da legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações coletivas é a questão mais tormentosa que a instituição enfrentou na última década, especialmente porque enfrentou grande resistência por parte do Ministério Público. Conforme já mencionado, o inciso que previa a possibilidade de a Defensoria promover a ação civil pública em prol de associações foi vetado pela Presidência da República, quando da promulgação da LC n.º 80/1994. Assim, a instituição passou a atuar, de forma restrita, na tutela coletiva dos consumidores.

Posteriormente, a Lei n.º 11.448/2007 alterou a Lei da Ação Civil Pública para consolidar expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para propor ações civis

públicas. Ocorre que, em 2007, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal a ADI n.º 3.943/DF com o fito de declarar inconstitucional o inciso II do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985), que reconheceu expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para o manejo das ações civis públicas ou, alternativamente, que fosse realizada a interpretação conforme a Constituição do referido dispositivo para restringir a atuação coletiva da Defensoria, quando o interesse demonstrar a hipossuficiência econômica dos destinatários. Em 2015, a ação foi julgada improcedente, por unanimidade, afastando a alegação do vício de inconstitucionalidade. Não satisfeito, o Ministério Público interpôs Embargos de Declaração⁴⁰, os quais foram rejeitados, confirmando, em definitivo, a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações civis públicas, em decisão que transitou em julgado⁴¹ em 18/08/2018.

A tutela de direitos difusos pela Defensoria também foi objeto de ataque pelo Município de Belo Horizonte, réu em Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, o qual alegou que a Defensoria não teria legitimidade para o manejo de ações coletivas que envolvam direitos difusos, pois seria impossível verificar a hipossuficiência de cada um dos titulares dos direitos pleiteados, já que em termos de direitos difusos, não se mostra viável a individualização dos beneficiados do grupo. A questão foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário (RE) n.º 733.433, que fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral: “A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas” (BRASIL, 2015a, não paginado).

Ademais, na visão de Gonçalves Filho (2016, p. 103-104), o art. 4º, VII, da LC n.º 80/1994 estabeleceu uma “cláusula legal de potencial benefício dos necessitados” ao dispor que caberá o manejo das ações coletivas por meio da Defensoria Pública “quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes”. Isso significa que não é obrigatório que todas as pessoas que componham a coletividade se enquadrem na condição de necessitadas. Compartilham do mesmo entendimento Didier Júnior e Zaneti (2013) que sustentam não ser necessário “que a coletividade seja composta exclusivamente por pessoas

⁴⁰ Embargos de declaração é o recurso cabível contra decisão judicial para esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material, nos termos do art. 1.022, do Código de Processo Civil: “Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: I – esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; II – suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; III – corrigir erro material”. (BRASIL, 2015b, não paginado).

⁴¹ Termo utilizado para expressar que uma decisão ou acórdão tornou-se irrecorrível.

necessitadas”, sendo possível que a decisão beneficie a todos os envolvidos, necessitados ou não. No mesmo sentido, decidiu a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça:

O juízo prévio acerca da coletividade de pessoas necessitadas deve ser feito de forma abstrata, em tese, bastando que possa haver, para a extensão subjetiva da legitimidade, o favorecimento de grupo de indivíduos pertencentes à classe dos hipossuficientes, mesmo que, de forma indireta e eventual, venha a alcançar outros economicamente mais favorecidos. (BRASIL, 2016c, não paginado).

Outro ponto que merece destaque é que a tutela coletiva de direitos pode ser instrumentalizada por diversos tipos de ação. Assim, na visão de Gonçalves Filho (2016), no campo da tutela coletiva, a legitimidade da Defensoria Pública não se esgota na possibilidade de propor a ação civil pública, mas alcança, por exemplo, a propositura do Mandado de Segurança Coletivo, a Ação por Ato de Improbidade Administrativa. Além disso, a tutela coletiva pode ser efetivada por meio da atuação extrajudicial, com o compromisso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)⁴² e a expedição de Recomendações⁴³.

Vale ressaltar que o inciso XI do art. 4º prevê como função institucional da Defensoria Pública o exercício de “defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado [...]” (BRASIL, 1994a, não paginado). Tal previsão reflete a preocupação do legislador em garantir a tutela especial de pessoas em situação de vulnerabilidade, que geralmente representam a parte mais frágil da relação. Essa atuação da Defensoria Pública não parece condicionada à hipossuficiência econômica. Sobre o assunto, vale citar Maia (2017, p. 57-58):

A Defensoria Pública é a aposta constitucional para fins de inclusão social via acesso à Justiça em prol dos segmentos sociais excluídos, marginalizados e vulneráveis em sociedade, de modo que tanto a teoria jurídica, quanto a jurisprudência (em especial vide: no STF – ADI n. 3943 e RE 733.433 – MG -, e na Corte Especial do STJ – REsp n.º 1192577), vem reconhecendo sua atuação institucional para tais categorias.

Uma outra inovação capitaneada pela Lei Complementar n.º 132/2009 foi a inclusão do inciso XX que elencou como função institucional da Defensoria “participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da

⁴² “Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei n.º 11.448, de 2007). [...] II – a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei n.º 11.448, de 2007). [...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei n.º 8.078, de 11.9.1990)”. (BRASIL, 1985b, não paginado).

⁴³ “Trata-se, conforme nos indica a própria denominação, de instrumento (escrito) não dotado de coercibilidade, voltado à realização de advertência, por meio da indicação de um problema e sugestões/indicações de providências. Através dela o órgão se posiciona sobre determinado tema. O intuito principal é evitar a via judicial, solucionando o problema sem a necessidade de ajuizar a questão” (GONÇALVES FILHO, 2016, p. 72).

Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos” (BRASIL, 1994a, não paginado). De acordo com Burger e Balbinot (2011), os conselhos de direitos são instâncias de gestão e reflexão sobre políticas públicas, formados por representantes de órgãos estatais e da sociedade civil, que concretizam a democracia participativa ao permitir que diversos atores sociais opinem sobre as políticas que lhes são afetas. Cabe ao Defensor Público, portanto, direcionar a atenção dos órgãos governamentais para as necessidades das classes menos favorecidas no âmbito dos conselhos em que tem assento e, mais do que isso, pleitear espaço naqueles em que ainda não possui.

Por fim, a LC n.º 132/2009 acrescentou o inciso XXII ao art. 4º que elencou como função institucional da Defensoria Pública a convocação de audiências públicas para discutir matérias relacionadas as suas funções institucionais. Essa inovação, assim como a criação da Ouvidoria Externa, permite a construção coletiva de soluções para os problemas enfrentados pelos destinatários dos serviços da Defensoria Pública, assim como possibilita a identificação das verdadeiras demandas da população atendida.

A escuta da comunidade, sem dúvidas, é importante instrumento de participação popular e inclusão democrática. Frise-se que a realização das audiências públicas pode ocorrer numa tentativa de solução extrajudicial de um litígio, para uma preparação da demanda para judicialização ou até mesmo como uma etapa pré-legislação, quando as discussões apontem para a necessidade de um novo marco normativo, a partir do que a Defensoria pode promover a articulação de novas legislações ou políticas junto a outros Poderes. Logo, “A audiência pública, acima de tudo, é um espaço de diálogo, de aproximação, de participação, de resgate da voz a propiciar um maior conhecimento da realidade transgredida e as consequentes possibilidades de solução” (ROCHA, 2013, p. 149).

Por tudo o que foi dito, verifica-se uma clara expansão das funções institucionais atribuídas à Defensoria Pública, que foi acompanhada de uma ampliação do conceito de necessitado para fins de determinação da atuação defensorial. Segundo Sousa (2015), dois fatores externos à instituição e assimilados pela Constituição Federal de 1988, contribuíram para a expansão funcional da Defensoria Pública: a) o avanço do ideal solidarista, impulsionado pela valorização dos direitos fundamentais e pelas preocupações com o meio ambiente; b) a pluralização do fenômeno da carência, que passou a reconhecer outros tipos de vulnerabilidade, além da econômica.

Desse modo, passou-se a adotar uma noção mais ampla de necessidade, que se coaduna com a compreensão de vulnerabilidade, com vistas a alargar os destinatários dos serviços da Defensoria Pública. Consoante já mencionado, os termos “necessitados” e

“insuficiência de recursos” encontrados na Constituição para definir a atuação da Defensoria e a concessão de assistência jurídica gratuita, foram interpretados, por muito tempo, como ausência de recursos econômicos. Com as inovações da Lei Complementar n.º 132/2009, passou-se a adotar um novo paradigma interpretativo, mais condizente com a realidade social. Sobre o assunto, reflete Kettermann (2015a, p. 47) que:

Hoje, a complexidade das novas relações econômicas/sociais e, por consequência, jurídicas, desencadeou um profundo trabalho de reflexão institucional a partir da identificação de que o mero recorte da ausência ou precariedade de recursos financeiros, gerava violações secundárias aos direitos já violados de pessoas ou grupos sociais em situação de vulnerabilidade; ou, por outro viés, não apenas as restrições econômicas são geradoras das violações às quais incumbe à Defensoria Pública prevenir, fazer cessar ou mesmo buscar indenização pela sua ocorrência.

Com efeito, foi a Lei Complementar n.º 132/2009 que introduziu na legislação da Defensoria Pública o termo “vulnerável”, critério este que já vinha sendo utilizado pela instituição a partir da interpretação da Constituição Federal e das normas internacionais de direitos humanos. Para a determinação dos destinatários dos serviços da Defensoria Pública, a definição de vulnerabilidade deve ser buscada nas “*100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade*”, documento aprovado pela Cumbre Judicial Ibero-Americana⁴⁴ durante a XIV Conferência Judicial Ibero-Americana, ocorrida em Brasília, no ano de 2008 e que se destina aos poderes públicos e operadores do sistema de justiça. As “*100 Regras de Brasília*” conceituou a situação de vulnerabilidade e elencou em rol não exaustivo diversas formas de vulnerabilidade. Confira-se:

(3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

(4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade.

A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e económico. (ASSOCIAÇÃO IBEROAMERICANA *et al.*, 2008, p. 5-6).

Dessa forma, os impedimentos ou obstáculos ao efetivo acesso à justiça podem derivar de vários fatores, a depender do contexto socioeconômico de cada país. No Brasil, a pobreza é apenas uma das causas de vulnerabilidade. No entanto, a própria pobreza é um fenômeno social complexo, multifacetado e de várias determinações não sendo raro que “[...] as mesmas pessoas que são pobres em termos de riqueza material sofrem também de

⁴⁴ A Cumbre Judicial Ibero-americana é uma articulação de instâncias máximas do Poder Judiciário da região ibero-americana e tem como um dos escopos promover o desenvolvimento de políticas para facilitar o acesso à justiça (ROCHA, 2013).

analfabetismo, trabalham duramente sob condições terríveis, não têm poder político, não têm acesso a advogado e são chutadas pela polícia” (SEN; KLIKSBERG, 2010, p. 37).

A pobreza é reconhecida como um dos critérios para atendimento pela Defensoria Pública. Em regra, no âmbito individual, a verificação da necessidade é realizada por meio de comprovação de renda mensal familiar. A Defensoria Pública da União e alguns Estados da Federação, por exemplo, fixam como teto de renda familiar mensal o valor de até três salários-mínimos como primeiro critério para deferimento da assistência jurídica integral e gratuita⁴⁵. No entanto, até mesmo no âmbito individual, tal critério não deve ser rígido, devendo-se adotar um conceito mais amplo de “necessitado” para alcançar o somatório de vulnerabilidades que assola a parcela socialmente excluída da sociedade brasileira.

Frise-se que o Superior Tribunal de Justiça já identificou em seus julgados algumas causas de vulnerabilidade: a) fática (Recurso Especial (REsp) n.º 1293006/SP); b) econômica (REsp n.º 1302467/SP); c) técnica (Agravo Regimental (AgRg) no Ag n.º 1248314/RJ); d) científica (Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n.º 31.073/TO); e) jurídica (REsp n.º 1378557/RS); f) informacional (REsp n.º 1329556/SP). Além disso, entendeu como indivíduos ou grupos vulneráveis: a) o enfermo (REsp n.º 1178555/PR); b) em razão de gênero (AgRg no REsp n.º 1430724/RJ); c) a gestante (Habeas Corpus (HC) n.º 269.553/RS); d) o dependente químico (HC n.º 289.250/SP); e) os hipervulneráveis (REsp n.º 931.513/RS).

Uma vez identificada a situação de vulnerabilidade, constatada estará a necessidade para fins de concessão de assistência jurídica gratuita e atuação da Defensoria Pública. Por consequência, a classificação tradicional das funções institucionais em típicas e atípicas⁴⁶ tendo

⁴⁵ Cada Defensoria Pública, através do seu Conselho Superior, determina os seus critérios de atendimento, considerando as realidades locais. No Distrito Federal, a Resolução n.º 140/15 define como hipossuficiente a pessoa natural sem condições econômicas de contratar advogado particular sem prejuízo de seu sustento, ou de sua família. A hipossuficiência de recursos é presumida para quem – cumulativamente – tenha renda familiar mensal de até cinco salários-mínimos, não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 20 salários-mínimos e não seja proprietário, titular de direito à aquisição, usufrutuário ou possuidor a qualquer título de mais de um imóvel. Em São Paulo, a Deliberação n.º 89/08 estabelece a hipótese de atendimento ao indivíduo que não conte com renda familiar mensal superior a três salários-mínimos, não seja proprietário, titular de aquisição, herdeiro, legatário ou usufrutuário de bens móveis, imóveis ou direitos cujos valores ultrapassem a quantia equivalente a 5 mil reais e não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 12 salários-mínimos federais. Na Bahia, de acordo com a Resolução n.º 3/14, é preciso que o “necessitado” aufera renda mensal não superior ao valor da isenção de pagamento do imposto de renda. No Rio de Janeiro, têm direito aos serviços da Defensoria Pública as pessoas sem condições financeiras de contratar advogado e pagar despesas de processo judicial sem prejudicar seu sustento e de sua família. Em Minas Gerais, a Resolução 1/12 dispõe que “presume-se necessitada toda pessoa natural, nacional ou estrangeira, residente ou não no Brasil, cuja renda mensal individual não ultrapasse o valor de três salários-mínimos, ou cuja renda mensal familiar não seja superior a cinco salários-mínimos”. O critério econômico de limitação em três salários-mínimos também é estipulado pelas Defensorias Públicas de Santa Catarina (Resolução n.º 15/14), do Piauí (Resolução n.º 26/12), do Amazonas (Resolução n.º 12/14), do Paraná (Deliberação n.º 19/14), do Mato Grosso (Resolução n.º 46/11) (SADEK, 2016, p. 52).

⁴⁶ Classificação proposta por Silva e Peña de Moraes (1984) já tratada na seção 3.3.1.

como critério a hipossuficiência econômica revela-se ultrapassada, pois a atuação da instituição sempre estará ligada à existência de alguma vulnerabilidade – individual, coletiva, econômica, jurídica, organizacional. Por essa razão, Sousa (2012) propôs uma nova classificação: a) *atribuições tradicionais* ou *tendencialmente individualistas*, que estariam ligadas ao critério econômico; b) *atribuições não tradicionais* ou *tendencialmente solidaristas*, que estariam relacionadas a todos os outros tipos de atuação – defesa de direitos coletivos e difusos, de vulneráveis jurídicos, atuação criminal, curadoria especial, entre outros.

Outra inovação da LC n.º 132/2009 foi incluir o art.4º-A na LC n.º 80/1994, que listou alguns direitos básicos dos assistidos da Defensoria Pública, tais como: direito à informação sobre a tramitação dos processos e os procedimentos relacionados à defesa de seus interesses; direito à qualidade e à eficiência do atendimento; direito de ter sua pretensão revista no caso de recusa de atuação pelo Defensor Público; direito ao patrocínio de seus direitos e interesses pelo defensor natural (BRASIL, 1994a).

Ademais, a LC n.º 132/2009 incluiu a Seção III-A no Capítulo I do Título IV da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, que trata da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado, que foi consagrada como órgão auxiliar da Defensoria Pública do Estado, com o objetivo de promoção da qualidade dos serviços prestados pela instituição, na forma do art. 105-A. Antes da LC n.º 132/2009, alguns Estados já possuíam Ouvidoria-Geral, mas, a partir dela, todas as Defensorias Estaduais devem, obrigatoriamente, criar suas Ouvidorias. A missão primordial da Ouvidoria-Geral é ser elo de comunicação entre a Defensoria Pública e os seus usuários, constituindo-se como importante instrumento articulador para o aperfeiçoamento da instituição a partir da participação popular e da fiscalização das suas ações. Através da Ouvidoria Externa, pode-se identificar as verdadeiras demandas dos usuários da Defensoria. Para Rocha (2013, p. 200-202):

Com a Ouvidoria Externa, assim, se é capaz de melhor direcionar a atuação da Defensoria Pública, dando voz institucional aos movimentos sociais e contribuindo para decisões mais eficazes. Contribui ainda para o constante diálogo da Defensoria com a Assessoria Jurídica Popular. [...] acredita-se que a Ouvidoria-geral Externa – enquanto sociedade civil participando das decisões de uma instituição pública constitucional, além de ser uma vacina contra o corporativismo – pode servir para o melhor planejamento da ação defensorial, oxigenando constantemente a instituição através de um controle social proativo e produtivo hábil a contribuir a criação de novas correntes jurisprudenciais sobre problemas recorrentes das classes populares e, finalmente, a transformação ou reforma do direito substantivo, em proveito das pessoas em condição de vulnerabilidade.

De acordo com Fensterseifer (2017), outra alteração na LC n.º 80/1994 trazida pela LC n.º 132/2009 que reforçou ainda mais a autonomia institucional da Defensoria Pública foi a previsão no art. 4º, § 2º de que “as funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas

inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público” (BRASIL, 1994a, não paginado). Conforme já destacado, a defesa de pessoas necessitadas implicará, muitas vezes, na adoção de medidas judiciais e administrativas em face do Poder Público. Logo, somente uma instituição dotada de autonomia poderia litigar contra o Estado de maneira eficiente e independente.

Destaca-se, ainda, como importante marco normativo na evolução do perfil da Defensoria Pública no Brasil a Emenda Constitucional n.º 69, de 29 de março de 2012, que conferiu autonomia à Defensoria Pública do Distrito Federal. A EC n.º 69/2012 retirou a competência da União para organizar, de forma plena, a Defensoria Pública do Distrito Federal, mantendo sua competência apenas para dispor sobre normais gerais sobre a Defensoria dessa unidade federativa, que foram estabelecidas pela Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (BRASIL, 2012). A partir de sua edição, passou a ser atribuição do próprio Distrito Federal a organização e manutenção da Defensoria Pública do Distrito Federal.

Ademais, a Emenda n.º 69/2012 determinou em seu art. 2º que devem ser aplicados à Defensoria Pública do Distrito Federal os mesmos princípios e regras que, nos termos da Constituição Federal, regem as Defensorias Públicas dos Estados (BRASIL, 2012), o que não prejudica as determinações contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal. Isso quer dizer que foi ampliado o espectro subjetivo de incidência do art. 134, §2º da Constituição, o que confere à Defensoria Pública do Distrito Federal a mesma autonomia garantida à Defensoria Pública dos Estados. Esse foi mais um passo em direção ao reconhecimento da autonomia institucional da Defensoria Pública em todas as suas ramificações.

Por força do art. 3º da emenda, o Congresso Nacional e a Câmara Legislativa do Distrito Federal deveriam instalar, imediatamente após a sua promulgação, comissões especiais para elaborar, no prazo de 60 (sessenta) dias, os projetos de lei necessários à adequação da legislação infraconstitucional à matéria tratada na Emenda Constitucional n.º 69/2012. Porém, apesar da alteração constitucional, a Lei Complementar n.º 80/1994 não foi alterada no mesmo sentido, embora, atualmente, a União não mais organize a Defensoria do Distrito Federal.

Finalmente, a Emenda Constitucional n.º 74, de 6 de agosto de 2013, acresceu o §3º ao art. 134 da Constituição Federal, estendendo expressamente a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária às Defensorias da União e do Distrito Federal (BRASIL, 2013b)⁴⁷. Segundo Gonçalves Filho, Rocha e Maia (2020), a alteração mostrou-se importante por explicitar a nível constitucional uma extensão da autonomia que já podia ser defendida desde a Emenda Constitucional n.º 45/2004, efetivando-a na prática

⁴⁷ “Art. 134. [...] §3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal”. (BRASIL, [2020], não paginado).

institucional. No entanto, apesar do seu reconhecimento expresso, em sede constitucional, a autonomia da Defensoria Pública da União incomodou o Poder Executivo Federal, que ajuizou ADI n.º 5296 alegando vício de iniciativa da Emenda Constitucional n.º 74/2013.

Como bem destaca Fensterseifer (2017), apesar de a ADI contestar a concessão de autonomia à DPU e à Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), o pleito de declaração de inconstitucionalidade do §3º do art. 134, da CF/88 ensejou o pedido de ingresso no processo na condição de *amicus curiae*⁴⁸ de alguns Estados da federação, como São Paulo, Roraima, Acre, Amazonas e Espírito Santo, todos admitidos e contrários à autonomia da Defensoria. Assim, armou-se um verdadeiro campo de batalha no plano político judiciário, colocando em xeque o regime jurídico constitucional da Defensoria Pública. A ADI/DF 5296 ainda está pendente de julgamento, mas já consta com maioria de votos para seu julgamento improcedente. Em 2016, o Plenário do Supremo Tribunal Federal indeferiu, por maioria de votos dos ministros (8 a 2), a medida cautelar requerida na ação, entendendo que não houve violação a princípios constitucionais na promulgação da EC n.º 74/2013.

Frise-se que a supressão da autonomia institucional da Defensoria Pública constituiria retrocesso no regime jurídico institucional, em clara afronta ao núcleo essencial do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita dos indivíduos e grupos sociais necessitados. Além disso, sendo a assistência jurídica integral e gratuita um direito de natureza instrumental, sua restrição compromete a efetivação de toda a cadeia de direitos fundamentais, o que viola o princípio da vedação ao retrocesso social, e deveria ser argumento suficiente para frear a ADI em comento.

Não se pode olvidar que a autonomia conferida à DPU e à DPDF a partir da Emenda Constitucional n.º 74/2013 reflete, significativamente, na tutela de direitos fundamentais das pessoas em situação de vulnerabilidade, pois fornece maior liberdade de atuação nas demandas em face do Estado, especialmente no campo dos direitos sociais (FENSTERSEIFER, 2017). Um exemplo de litigância habitual da DPU contra a União Federal ocorre nas demandas previdenciárias, em que a autonomia institucional é determinante para a atuação adequada da Defensoria Pública na reivindicação de prestações materiais dos entes públicos em prol dos necessitados.

⁴⁸ Expressão em latim que significa “amigo da corte”. Designa figura processual criada pela Lei n.º 9.868/99, que dispõe sobre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, que objetiva auxiliar o magistrado no julgamento da lide, onde se destaca o interesse público. Justifica-se em razão da relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, nos termos do artigo 138 do CPC.

Desse modo, a autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública, reconhecida de forma integral em plano constitucional, consolidou a relevância da instituição no sistema de justiça, blindando-a contra ingerências indevidas do campo político e econômico e, por que não dizer, sociojurídico, de modo a superar eventuais entraves ao sistema *salaried staff* adotado no Brasil.

Por fim, o último marco de consolidação da Defensoria Pública no plano constitucional foi a Emenda Constitucional n.º 80, de 04 de junho de 2014. Sua promulgação foi antecedida e subsidiada por um estudo de abrangência nacional realizado em 2013, denominado “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, elaborado pelo Ipea, fundação pública vinculada à Presidência da República, em parceria com a Anadep e com o Ministério da Justiça.

Convém ressaltar que, antes de 1990, havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros. Durante os anos 90, mais dez estados estabelecem essas instituições, além da Defensoria Pública da União, que criou suas primeiras unidades. Os outros oito estados criariam as suas defensorias públicas apenas nos anos 2000, com as duas últimas delas tendo sido criadas por lei apenas em 2011, no estado do Paraná, e em 2012, no estado de Santa Catarina (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

À época da elaboração do “*Mapa da Defensoria Pública no Brasil*”, embora criada em todo o país, a Defensoria Pública ainda não havia sido instalada em quatro Estados: Paraná, Santa Catarina, Goiás e Amapá. O “*Mapa da Defensoria Pública no Brasil*” detectou que faltavam defensores públicos em 72% das comarcas brasileiras e, ainda, que os poucos Defensores Públicos e a insuficiente estrutura, quando existentes, estavam concentrados nas capitais e nos maiores centros urbanos. Das 2.680 comarcas existentes, apenas 754 (28%) eram atendidas pela Defensoria Pública, de modo que 1.929 comarcas ainda não estavam cobertas pelos serviços da Defensoria Pública (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Em relação ao número de comarcas atendidas pela Defensoria Pública, após os estados em que a Defensoria Pública ainda não havia sido instalada (Paraná, Santa Catarina, Goiás e Amapá), os casos mais graves de comarcas não atendidas eram: Amazonas (3,3%, com apenas duas comarcas atendidas), Bahia (8,6%), Pernambuco (9,9%), Rio Grande do Norte (10,8%), Maranhão (12,1%) e São Paulo (15,1%). Além disso, verificou-se que a situação nas capitais dos estados, em geral, era melhor do que a das comarcas atendidas pela Defensoria Pública no interior. Das comarcas do interior, cerca de 12,8% eram atendidas por apenas um

defensor público, que atua em todas as áreas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

À época, havia no Brasil 8.489 cargos criados de defensor público dos Estados e do Distrito Federal⁴⁹, dos quais apenas 5.054 estavam providos (59,5%). Esses 5.054 defensores públicos se desdobravam para cobrir 28% das comarcas brasileiras, ou seja, na grande maioria das comarcas, o Estado acusava e julgava, mas não defendia os mais pobres. Na Defensoria Pública da União⁵⁰, a situação constatada não foi diferente: dos 1.270 cargos criados, apenas 479 foram efetivamente providos, para atender 58 sessões judiciárias de um total de 264, o que corresponde a uma cobertura de somente 22% das seções judiciárias (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

A recomendação do Ministério da Justiça é de que a relação recomendável de Defensores Públicos por habitante deve oscilar na faixa de 1 defensor público para cada 10 mil ou, no máximo, 15 mil que possam ser considerados alvo da Defensoria Pública (Ofício n.º 287-2011/SRJ-MJ, de 17 de março de 2011). Assim, considerando que a pesquisa adotou como parâmetro a recomendação, verificou-se que a média no Brasil do número de pessoas com rendimento mensal até três salários-mínimos por cargo existente de defensor público era de 18.336. No entanto, essa proporção sobe para 56.620 quando a comparação é feita com cargos providos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

A partir da análise sobre as taxas de pessoas com até três salários-mínimos por defensor público, foi evidenciada a insuficiência generalizada de defensores nos estados. Considerando a proporção ideal de 10.000 pessoas com até três salários-mínimos por defensor público como um parâmetro que as Defensorias Públicas consigam prestar um serviço público de qualidade, estimou-se a quantidade mínima de defensores necessários em cada estado. Para exemplificar, no Maranhão, havia 110 cargos providos e a necessidade de 562 Defensores Públicos Estaduais. Portanto, o déficit de 462 Defensores Públicos Estaduais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012; INSTITUTO DE PESQUISA

⁴⁹ As DPEs, independentes e vinculadas à estrutura Estadual, atuam nos graus de instância da Justiça Estadual em causas relativas à violência contra mulher, direitos humanos, idosos, direito à moradia, educação, saúde, matéria criminal, entre outras.

⁵⁰ A DPU atua nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios perante as Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, os Tribunais Superiores e o Supremo Tribunal Federal, bem como perante as instâncias da Administração Pública Federal, o que abrange a atuação em direitos humanos, direito previdenciário, área criminal, entre outras.

ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Vale frisar que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011), à época da promulgação da Emenda Constitucional n.º 80/2014, a Defensoria Pública era a responsável pelo atendimento de 82% da população brasileira. Em 2015, de acordo com a Pnad/IBGE, o percentual de potenciais usuários alcançou o patamar de 88%. Tais números consideram apenas a atuação da Defensoria motivada pelo critério da hipossuficiência financeira (renda mensal de até três salários-mínimos), que não é o critério exclusivo para a existência de situação de vulnerabilidade.

Some-se a esses dados, a desigualdade verificada entre as instituições do sistema de justiça: em todas as unidades da federação, o número de defensores públicos foi inferior ao número de juízes e promotores. De acordo com os dados coletados pelo “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, os estados contam com 11.835 magistrados, 9.963 membros do Ministério Público e 5.054 Defensores Públicos (nas 1ª e 2ª instâncias). Em quase todas as comarcas, há magistrados e membros do Ministério Público. No entanto, na maioria delas (72%) a população conta apenas com o Estado-juiz, o Estado-acusação/fiscal da lei, mas não conta com o Estado-defensor (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013). Ademais, de acordo com o “*Atlas de Acesso à Justiça*”, havia no Brasil, em média, dez juízes, sete promotores e três defensores para cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2013a).

Sem dúvidas, a inexpressiva presença da Defensoria Pública no Brasil se constitui como óbice para que a instituição cumpra plenamente a sua finalidade, nos termos utilizados pela Constituição Federal. Com o objetivo de fixar uma meta concreta para que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional seja proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à população, foi elaborado o PEC n.º 247/2013 (PEC n.º 4/2014, quando em tramitação no Senado Federal), conhecida como PEC “Defensoria para todos” ou “PEC das Comarcas”, de autoria dos deputados federais Mauro Benevides (PMDB-CE), Alessandro Molon (PT-RJ) e André Moura (PSC-SE) (BENEVIDES *et al.*, 2013). É importante citar as palavras do Deputado André Moura acerca do processo de elaboração da PEC n.º 273/2013:

Pois bem, diante do quadro gravíssimo de omissão e sob inspiração desse doloroso drama social, brotou a ideia de um Projeto de Emenda Constitucional que levasse a Defensoria Pública – como fiscal da dignidade humana – para todos os rincões do Brasil. Sim, seria preciso alterar a Constituição. Não bastaria um projeto de lei ordinária. Era preciso dar força normativa ao projeto, e somente a Constituição teria o condão de fazê-lo. Por isso a ideia de um projeto de emenda à Constituição. Reuni-

me com os deputados Alessandro Molon (PT-RJ) e Mauro Benevides (PMDB- CE) para criar o embrião do Projeto de Emenda Constitucional, posteriormente tombado sob o número 247. A magnitude do assunto, a inquebrantável fidelidade aos valores perenes da Pátria, o profundo senso de humanismo e os altos interesses do povo brasileiro fizeram-nos superar as diferenças de todos os matizes políticos e ideológicos. Deputados, até o momento antagonistas, foram capazes de suplantar as divergências partidárias, para reunirem-se em torno de um projeto que teve o timbre da unidade e da superação. (MOURA, 2015, p. 29).

Acerca da tramitação do PEC n.º 273/2013 na Câmara dos Deputados, recorda-se o Deputado Molon (2015, p. 25-26):

Após intensa e obstinada atuação da Anadep (sob a presidência de André Luís Machado de Castro e, posteriormente, de Patrícia Kettermann) e de Defensores Públicos inúmeros de diversos Estados, junto à Presidência da Casa, foi constituída a Comissão Especial para análise do mérito da proposta, que passara pelo crivo de admissibilidade anterior. [...] Foram realizadas diversas audiências públicas, dentro e fora da Câmara dos Deputados, de modo a propiciar a oitiva do maior número possível de interessados e especialistas no tema, desenvolvendo um ciclo positivo que aproxima a sociedade do Legislativo e possibilita uma normatização mais afeita aos anseios da sociedade civil. [...] Toda a tramitação, desde sua apresentação até sua promulgação, durou cerca de um ano e três meses, período considerado bastante célere para a apreciação e a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição Federal, o que apenas revela a extrema urgência de se aprovar este comando constitucional para ampliação do acesso à Justiça, além da exímia atuação de parlamentares e Defensores Públicos, coesos numa mesma causa de garantia e expansão de direitos humanos fundamentais.

Por outro lado, sobre a aprovação da proposta na Câmara dos Deputados, menciona Benevides (2015, p. 17-19):

Na correção de tão gritante disparidade, a nossa iniciativa direcionou-se para a formulação da PEC n. 80, da qual fui primeiro signatário, seguido, imediatamente, pelos colegas Alexandre Mollon e André Moura, autênticos baluartes de uma luta incessante, endossada por mais de 200 eminentes pares, todos convictos da justeza de aspiração destinada a favorecer milhares de compatriotas. Aprovou-se, assim, por unanimidade, na Câmara dos Deputados, numa tarde-noite de autêntico *Gran Finale*, a acertada proposição, já que a mim coube, numa nímia gentileza do presidente Henrique Eduardo Alves, a tarefa histórica de assumir a direção dos trabalhos e, concomitantemente, assegurar o acesso ao plenário a todos os Defensores presentes, compondo um quadro de esfuziante entusiasmo, quando acionado o painel, enumerando 425 votos, SIM, em algo inusitado, ocorrente noutras raras votações, de relevância assemelhada. [...] Ressalte-se que, computados os discursos e intervenções de minha lavra, foram quase 25 discursos e postulações na tribuna, como forma de ainda mais conscientizar os eminentes 512 colegas para algo fundamental à defesa de direitos dos necessitados, sempre à falta de quem lhes garantisse respeito integral às suas legítimas pretensões.

Cabe, ainda, destacar as palavras da Defensora Pública Kettermann (2015b, p. 37), então Presidente da Anadep, que acompanhou ativamente todo o processo de apresentação e votação da proposta de reforma constitucional que deu origem à EC n.º 80/2014, a que chamou de “exemplo de atuação estratégica, articulada e unida entre a sociedade civil, movimentos sociais e todas as Defensoras e Defensores Públicos brasileiros”.

Após um intenso processo legislativo, político e associativo, em 04 de junho de 2014, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram, nos termos do §

3º do art. 60, da Constituição Federal, a Emenda Constitucional n.º 80, marco do novo perfil institucional da Defensoria Pública. A Emenda Constitucional n.º 80/2014 alterou o Capítulo IV do Título IV da Constituição, que trata das Funções Essenciais à Justiça, promovendo a separação da Defensoria Pública da Advocacia Privada em uma seção específica; modificou a redação do art. 134, da Constituição Federal; e acrescentou o art. 98 ao ADCT. De acordo com Gonçalves Filho, Rocha e Maia (2020, p. 47):

Nenhuma das alterações citadas foi tão densa e profunda quanto a que foi levada a termo pela Emenda Constitucional n.º 80, de 4/6/2014, originada da chamada PEC das Comarcas, alargando as missões, delineando a singularidade institucional frente às demais instituições, constitucionalizando os princípios, explicitando ainda mais a similitude e o paralelismo de tratamento normativo-constitucional da Defensoria Pública e de seus membros com a Magistratura e seus membros.

O primeiro aspecto citado – a alteração do Capítulo IV do Título IV da Constituição – promoveu a separação da Defensoria Pública da advocacia em uma seção específica. A antiga redação reunia a Advocacia e a Defensoria Pública em uma mesma Seção (III) do Título IV, Capítulo IV, da Constituição, que trata das Funções Essenciais à Justiça⁵¹. Mais que uma modificação meramente textual ou estilística, isso representa o reconhecimento, no plano constitucional, da especificidade que deve ser dada à Defensoria Pública. Neste sentido são as lições de Giudicelli (2018, p. 76-77):

Trata-se, porém, de atividades distintas, com regimes jurídicos distintos, e que, portanto, não podem ser confundidos e nem estarem vinculados, como se tratasse de uma coisa só. Em verdade, a atividade do Defensor Público, embora possua semelhanças óbvias com a advocacia, é bastante diferente em alguns pontos essenciais, de modo que a alteração do texto constitucional nada mais fez do que reconhecer a especificidade que deve ser dada à Defensoria Pública, fortalecendo sua autonomia e independência em relação às outras instituições, inclusive entidades de classe.

Com efeito, constituem-se como diferenças entre as carreiras: a determinação aos defensores públicos para a priorização à solução extrajudicial de litígios; atribuição para promover a educação em direitos; prestação de atendimento multidisciplinar; função de representação e postulação perante os sistemas internacionais de direitos humanos; bem como legitimidade para a defesa de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Em verdade, os defensores públicos integram uma instituição constitucionalmente vocacionada para a defesa de vulneráveis, com objetivos diversos da advocacia e que, por esse motivo, possuem garantias,

⁵¹ “TÍTULO IV – DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES
CAPÍTULO IV – DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA
SEÇÃO III – DA ADVOCACIA E DA DEFENSORIA PÚBLICA

Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

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”. (BRASIL, 1988, não paginado).

prerrogativas, deveres, proibições, impedimentos e responsabilidades funcionais que lhes são peculiares.

Quanto à modificação do art. 134, da Constituição Federal, deve-se ressaltar que, com a edição da Emenda Constitucional n.º 80/2014, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

[...]

§ 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. (BRASIL, [2020], não paginado).

Percebe-se que foi conferida nova definição constitucional da Defensoria Pública, com a inclusão de importantes elementos já previstos no art. 1º, da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, com as alterações implementadas pela Lei Complementar n.º 132/2009⁵², e que delinearão o perfil da instituição de maneira mais ampla e concreta: o seu caráter permanente, sua natureza de expressão e instrumento do regime democrático, sua vocação para a solução judicial e extrajudicial dos litígios, para a defesa individual ou coletiva da população vulnerável e para a promoção dos direitos humanos. Para Fensterseifer (2017, p. 451):

O novo leque de atribuições, suplantando o espectro da atuação judicial individual, reflete sim no próprio papel que cabe à Defensoria Pública (enquanto Estado) prestar no sentido de promover políticas públicas de assistência jurídica numa dimensão mais ampla, como, por exemplo, por meio de práticas de resolução extrajudicial de conflitos, litigância coletiva estratégica, educação em direitos etc.

Antes da entrada em vigor da EC n.º 80/2014, a Defensoria Pública já era considerada instituição permanente em virtude da sua essencialidade ao sistema de justiça e da sua previsão expressa como instituição permanente no art. 1º da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, alterada pela Lei Complementar n.º 132/2009. No entanto, a inserção dessa característica no texto constitucional tem sua relevância na medida em que esvazia qualquer entendimento contrário e reforça a tese de impossibilidade de supressão posterior da Defensoria Pública da Constituição Federal. Logo, a existência da Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, bem como as suas características fundamentais estariam protegidas da ação do poder constituinte derivado reformador, razão pela qual Esteves e Silva

⁵² “Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal”. (BRASIL, [2020], não paginado).

(2018) defendem que a existência da Defensoria Pública é uma cláusula pétrea. Além disso, ao erigir a Defensoria Pública ao status de instituição permanente, passa a instalação do órgão a ser uma obrigação do Estado, por imposição constitucional.

Por outro lado, reconhecer a sua essencialidade para a função jurisdicional do Estado decorre tanto da indispensabilidade da sua atuação, através da capacidade postulatória dos defensores públicos, quanto da sua capacidade de promover o acesso à justiça no sentido amplo de ordem jurídica justa. Outro importante elemento inserido no texto constitucional pela EC n.º 80/2014 acerca do papel da Defensoria Pública, foi sua definição como “expressão e instrumento do regime democrático”. Em relevante estudo sobre o tema, González (2017) defende que, como *expressão* do regime democrático, a Defensoria deve refletir a democracia no plano interno e externo da instituição. Nas palavras do autor:

Necessita, pois, viabilizar a participação popular efetiva nos seus processos deliberativos e fortalecer mecanismos democráticos em seu seio com a oitiva permanente daqueles a quem se presta a servir, na linha do que fora traçado pela LC n.º 132/2009. Isso se dará com a intensificação de iniciativas como a convocação de audiências públicas e reuniões abertas para traçar diretrizes de atuação, a instalação de ouvidorias acessíveis, a presença e ação do defensor público nas comunidades e em conselhos estatais, a ampliação de seus canais de comunicação, entre outros. (GONZÁLEZ, 2017, p. 28-29).

Assim, potencializam-se os meios de diálogo com a comunidade e a Defensoria torna-se mecanismo de inserção da população no espaço público e no debate político. Em contrapartida, para Corgosinho (2014, p. 91), a Defensoria é *instrumento* do regime democrático “pelo fato de ser a porta de entrada da pessoa ou grupo vulnerável no âmbito da função jurisdicional do Estado”.

Deve-se apontar, ainda, como vitória atingida com a emenda a constitucionalização da legitimação para a atuação coletiva, tantas vezes questionada, como na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.943, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. A EC n.º 80/2014 trouxe, portanto, para o texto constitucional, o que já constava na Lei Complementar n.º 80/1994, para não restar dúvidas de que a Defensoria possui legitimidade para propor as mais variadas espécies de ações coletivas. Assim, um ano após a constitucionalização, a ADI n.º 3.943 foi julgada pelo STF como improcedente, em 2015, colocando uma pá de cal sobre esta discussão.

Ademais, a Emenda Constitucional n.º 80/2014 constitucionalizou o papel da Defensoria Pública como instituição promotora de direitos humanos. Mais que um título dotado de pompa, tal previsão possui implicações práticas, tanto na defesa de direitos humanos, quanto na sua difusão, através da educação em direitos. No dizer de Schwartz (2015, p. 65-66):

Nesta seara, não se pode delimitar sua atuação apenas em favor de violações em face de pobres e miseráveis. O valor da vida é caro para todo e qualquer cidadão, não se podendo fazer distinções absurdas para impedir a atuação da Defensoria Pública. Tal atuação será legítima sempre que intentar conter o vilipêndio aos direitos inerentes à pessoa humana, independentemente de classe social das vítimas do abjeto ataque. Assim, por exemplo, se o Estado, através da Polícia Militar, ao argumento de restabelecer a paz e a segurança no bairro, resolve submeter todos os moradores de Copacabana a uma revista pessoal arbitrária e vexatória, a Defensoria Pública poderá intervir tanto em favor dos moradores residentes no ‘asfalto’ quanto dos que moram nas favelas. Neste exemplo, diante da força estatal descomunal, todas as vítimas serão consideradas socialmente vulneráveis, justificando-se a atuação da instituição.

Uma outra inovação da Emenda Constitucional n.º 80/2014 foi a constitucionalização de princípios institucionais da Defensoria Pública, já consagrados na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Lei Complementar n.º 80/94, com redação dada pela Lei Complementar n.º 132, de 2009), conferindo força normativa constitucional aos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, com a inclusão do § 4º ao art. 134 da CF/88.

Chama a atenção na redação do novel § 4º ao art. 134 da Constituição é o seu final: “aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal”, ambos relacionados ao Poder Judiciário. O art. 93, da Constituição Federal já era extensível ao Ministério Público desde a Emenda Constitucional n.º 45/2004, que conferiu nova redação ao art. 129, §4º, da Constituição Federal. A partir da Emenda constitucional n.º 80/2014, as normas originalmente projetadas para o Poder Judiciário passam também a ser aplicadas ao universo jurídico da Defensoria, como: exigência de, no mínimo, três anos de atividade jurídica do bacharel em Direito para ingresso na carreira (anteriormente, eram exigidos dois anos de prática forense); promoção por merecimento para os que figurem no primeiro quinto da lista de antiguidade (pela LC n.º 80/1994, seria para aqueles que figurassem no primeiro terço); criação de critérios objetivos de produtividade para esse tipo de promoção; a realização de cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento à carreira passam a constituir também etapa obrigatória para o estágio probatório dos defensores; os subsídios passam a ser escalonados na forma do inciso V; as decisões administrativas e colegiadas deverão ser proferidas em sessões públicas; realização de plantões, em nome da continuidade dos serviços públicos; número de defensores públicos proporcional à demanda e população (BRASIL, [2020], não paginado). Dessa forma, confere-se maior simetria entre as carreiras jurídicas.

Por outro lado, a remição ao art. 96, II, da Constituição Federal⁵³ conferiu à Defensoria Pública a iniciativa legislativa, isto é, a autorização para apresentação de projetos de lei de interesse da categoria, como para alteração do número de membros; criação e extinção de cargos e de órgãos de atuação; remuneração de seus serviços auxiliares; fixação do subsídio de seus membros; criação, extinção ou alteração da organização e das formas de divisão da Defensoria Pública nas capitais e nos municípios do interior. O projeto de lei deverá ser enviado pelo Defensor Público-Geral do Estado ou da União às Assembleias Legislativas ou ao Congresso Nacional.

Sobre o tema, observam Esteves e Silva (2018, p. 126):

Antes da reforma constitucional, a Defensoria Pública dependia da chefia do Poder Executivo para o encaminhamento de toda e qualquer proposta legislativa de interesse institucional. Esse quadro de subordinação velada mantinha a Defensoria Pública inserida no jogo político governamental, permitindo que o Chefe do Poder Executivo utilizasse sua iniciativa de lei como forma de pressionar o Defensor Público-Geral, trocando o encaminhamento de determinados projetos de lei de interesse institucional pelo compromisso de não atuação da Defensoria Pública em determinadas áreas sensíveis da administração pública.

Por fim, a citada emenda inseriu o art. 98, ao ADCT, que assim 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. (BRASIL, [2020], não paginado).

Verifica-se que, a partir da EC n.º 80/2014, foi fixada uma meta de expansão e capilarização da Defensoria Pública no país, para que o número de defensores públicos em cada unidade jurisdicional seja proporcional à demanda e à respectiva população. Para tanto, impôs-se à União, aos Estados e ao Distrito Federal a instalação e organização da Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais, no prazo de oito anos.

O §2º determinou que o critério de lotação dos defensores públicos deverá levar em consideração os locais com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional, a fim de obrigar os entes federativos a oferecer os serviços da Justiça de modo integral, com juiz,

⁵³ “Art. 96. Compete privativamente:

[...]

II – ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
 b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
 c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
 d) a alteração da organização e da divisão judiciárias [...]”. (BRASIL, [2020], não paginado).

promotor e defensor público nas regiões mais vulneráveis e menos assistidas (BRASIL, 2014). Por outro lado, verifica-se que o texto da emenda aprovada, do ponto de vista formal, não prevê regulamentação específica ou qualquer condição que possam levar a conclusão diversa da de que se está diante de uma norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

Entretanto, mesmo que se compreenda tal norma como definidora de princípio programático, isto é, que o art. 98 do ADCT não produz todos os seus efeitos no momento de sua promulgação, isso não quer dizer que seja desprovida de eficácia jurídica até o advento da implementação dos programas nelas definidos (BARBOSA, 2015). Conforme pontua Luís Roberto Barroso:

Em âmbito jurídico não há avanço maior do que o de assegurar efetividade ao texto constitucional com a realização concreta dos seus comandos no mundo dos fatos. E isto pela constatação óbvia de que o legislador constituinte é invariavelmente mais progressista que o legislador ordinário. Daí por que se devem esgotar todas as potencialidades interpretativas do texto constitucional, sem ficar no aguardo dos agentes infraconstitucionais. (BARROSO, 1994, p. 31).

O direito à assistência jurídica gratuita, por ser um direito social, ao Estado incumbe a adoção de medidas e prestações positivas para realizá-lo. Isso perpassa pela criação e estruturação da Defensoria Pública e de forma adequada e suficiente para prestar o serviço público de assistência jurídica de forma qualificada. Em razão de tal mister implicar em gastos públicos e de o Estado não ter condições financeiras de suprir imediatamente esse direito social, deve alcançar progressivamente sua completa realização. Por essa razão, Fensterseifer (2017) defende que o art. 98, do ADCT estabeleceu um “*dever de progressividade*” do Estado na *ampliação* das políticas públicas de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, inclusive a ponto de estabelecer prazo máximo para sua concretização. Dessa forma, o descumprimento do prazo referido implica em uma omissão constitucional, capaz de ensejar a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).

É possível perceber que a constitucionalização da Defensoria Pública e o dever do Estado de *ampliação progressiva* das políticas públicas de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados foram exigindo sucessivas reformas na Constituição Federal de 1988, através das Emendas Constitucionais, que modelaram o perfil da atual Defensoria Pública. Sobre o assunto, Arantes e Couto (2019) discorrem que, ao abordar uma infinidade de temas e problemas, a Constituição de 1988 optou pela constitucionalização de políticas públicas. Este é um dos motivos da necessidade de contínuo emendamento constitucional, o que levou à inserção de mais políticas ao texto da CF/88, gerando um “estado de constitucionalização permanente”. Vale citar:

A Constituição brasileira não se limitou a estabelecer as regras do jogo, direitos fundamentais e estruturas cruciais do Estado, mas também enveredou pela

constitucionalização de políticas públicas que, muitas vezes, refletem interesses sociais bastante específicos e controversos de grupos sociais, corporações profissionais e entes governamentais. Porém, como tais interesses são conflitantes e sujeitos a contestações frequentes, é de se esperar que a Carta se converta em um campo de disputa constante. (ARANTES; COUTO, 2019, p. 50).

Por outro lado, a consolidação da Defensoria Pública tem sido permeada por embates políticos, jurídicos e institucionais, a exemplo das tentativas de não incluir na Constituição Federal de 1988 a opção pelo modelo público de assistência jurídica, dos vinte e sete vetos presidenciais ao texto aprovado da Lei Complementar n.º 80/1994, das diversas ADIs ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal para questionar a autonomia da Defensoria Pública e sua legitimidade para a atuação na tutela coletiva de direitos. Santos (2011, p. 51) já advertia sobre essa disputa de forças em torno do fortalecimento da Defensoria:

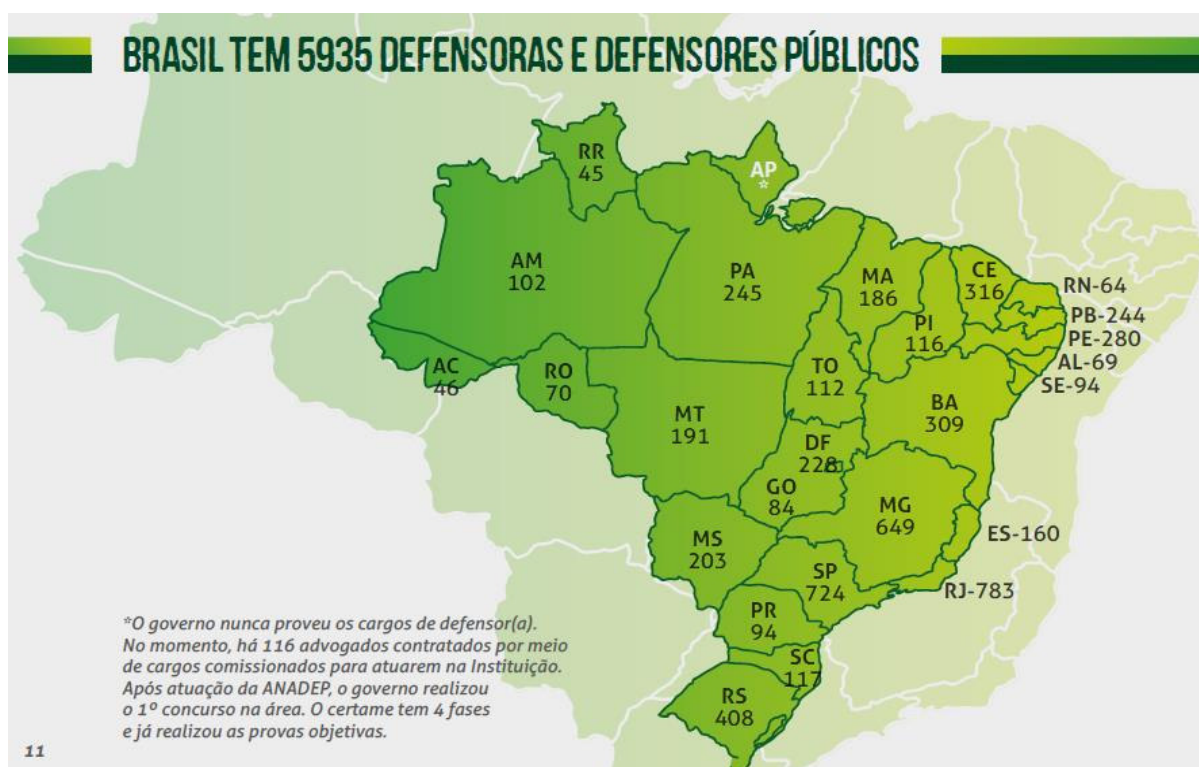
[...] os desafios e dificuldades a serem enfrentados pela defensoria pública para transformar as vantagens potenciais que aponte em vantagens reais, bem como garantir a ampliação da cobertura e a qualidade do atendimento, são ainda maiores e, em determinadas circunstâncias, pode até mesmo apresentar contornos de uma verdadeira luta política e de confronto com outros órgãos do Estado e instituições do Sistema de Justiça.

Todos esses fatos exigiram de quem militava em favor da Defensoria Pública postura aguerrida e combatida para enfrentar os diversos atores em disputa, com interesses, por vezes, antagônicos, gravitando em um espaço de forças e de lutas que é o campo sociojurídico. Assim sendo, o cenário pós-Emenda Constitucional n.º 80/2014 deverá ser diferente? Quais óbices a Defensoria Pública ainda enfrenta para cumprir seu mister constitucional e estar presente em todo o território nacional?

Em 2018, com o objetivo de apresentar o panorama da Defensoria Estadual no Brasil, a Anadep elaborou um relatório denominado “*Apresentando a Defensoria Pública: retrato de uma instituição em desenvolvimento*”⁵⁴. O estudo foi apresentado ao Poder Executivo, a fim de demonstrar a necessidade de efetivação da Emenda Constitucional n.º 80/2014, com o cumprimento da meta de expansão estabelecida, para lotar todas as comarcas do país com defensores públicos. De acordo com o relatório, o Brasil possui 5.935 defensores e defensoras em atividade, distribuídos em vinte e seis unidades federativas (vinte e cinco estados e Distrito Federal). Ao tempo da finalização da pesquisa, os cargos de defensor público ainda não estavam providos no Estado do Amapá (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018). A figura 1 demonstra a distribuição entre as unidades federativas dos cargos Defensores Públicos Estaduais providos no Brasil em 2018:

⁵⁴ Os dados do relatório foram coletados no início do 2º semestre de 2018.

Figura 1 – Número de cargos de Defensores Públicos Estaduais providos no Brasil em 2018



Fonte: Associação Nacional dos Defensores Públicos (2018).

Apesar do número insuficiente de defensoras e defensores públicos, a instituição realiza mais de 14 milhões de atendimentos por ano: 2.433.726 atendimentos na região Norte; 4.687.089 atendimentos na região Nordeste; 1.180.473 atendimentos na região Centro-Oeste; 4.700.347 atendimentos na região Sudeste; 1.302.613 atendimentos na região Sul (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

O relatório “*Apresentando a Defensoria Pública: retrato de uma instituição em desenvolvimento*” constatou, ainda, que persiste a assimetria no sistema de justiça, considerando o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Nos Estados, foi verificada a presença de 11.807 magistradas e magistrados em atuação; 10.874 promotoras e promotores de justiça; e apenas 5.935 defensoras e defensores públicos (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

O quadro insuficiente de membros foi acompanhado de um baixo orçamento destinado à Defensoria Pública. No aspecto orçamentário, também se verifica a grande diferença entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme comparativo de recursos destinados às instituições de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018 (quadro 1):

Quadro 1 – Orçamentos destinados ao Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública pela LOA 2018

Instituições	Região Norte (AM)	Região Nordeste (BA)	Região Sul (PR)	Região Sudeste (ES)	Região Centro-Oeste (GO)
Defensoria Pública	R\$ 81.919.252	R\$ 202.471.000	R\$ 65.000.000	R\$ 49.660.994	R\$ 72.388.000
Ministério Público	R\$ 260.000.000	R\$ 563.037.881	R\$ 909.626.787	R\$ 369.313.100	R\$ 660.263.000
Poder Judiciário	R\$ 546.445.384	R\$ 2.478.673.000	R\$ 2.107.369.287	R\$ 990.717.494	R\$ 1.507.326.000

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Associação Nacional dos Defensores Públicos (2018).

No contexto nacional, a Defensoria Pública ainda carece de defensores públicos suficientes para atender a toda a população que necessita dos seus serviços. Além disso, o baixo orçamento destinado à instituição limita seu potencial de atendimento e estruturação dos seus serviços. Observe-se como tem se dado a expansão da instituição no Estado do Maranhão, a partir dos ditames estabelecidos pela Emenda Constitucional n.º 80/2014.

4 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO: uma análise da expansão da instituição à luz da Emenda Constitucional n.º 80/2014 no período de 2014 a 2020

Este capítulo caracteriza-se como cerne da Dissertação e objetiva analisar como a DPE-MA vem se expandindo, nos moldes preconizados pela Emenda Constitucional n.º 80/2014, de modo a atingir a meta prevista pelo art. 98, do ADCT e potencializar sua atuação em prol dos vulneráveis.

Assim, pretende-se responder aos questionamentos formulados no início da pesquisa: a norma constitucional contida no art. 98, do ADCT, que fixou o prazo de oito anos para que a União, os Estados e o Distrito Federal instalem e organizem, efetivamente, a Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais está sendo cumprida no Maranhão? Quantos novos cargos foram criados e providos após a edição da EC n.º 80/2014? Foram criadas novas unidades institucionais? Houve adequação orçamentária para viabilizar essa expansão? Está havendo uma interiorização do órgão no Estado? Como, efetivamente, está ocorrendo a escolha dos locais de lotação dos defensores públicos? Quais são as estratégias adotadas para expandir as possibilidades de atuação da DPE-MA em prol dos vulneráveis?

Importa, inicialmente, tecer breves considerações acerca da forma que os serviços públicos de assistência jurídica foram prestados no Maranhão até a edição da Emenda Constitucional n.º 80/2014.

4.1 Da criação à afirmação institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão

Nesta seção, trata-se de forma sucinta da criação, instalação, implantação e afirmação institucional da DPE-MA. Entende-se que a criação, a instalação e a implantação da DPE-MA ocorreram em três momentos distintos: a criação, com a promulgação da Lei Complementar Estadual n.º 19, de 11 de janeiro de 1994; a instalação, com o início dos trabalhos de forma precária, no ano de 1997; e a implantação, com o provimento, mediante concurso público, dos primeiros cargos de defensores públicos, em 2001. Por outro lado, compreende-se como afirmação institucional o período compreendido entre a implantação da DPE-MA e a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 80/2014.

Conforme aponta Castro (1987), na década de 80, a assistência jurídica pública era prestada no Estado do Maranhão pela Procuradoria Geral do Estado. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal foram institucionalizadas. Por sua vez, a Constituição do Estado do Maranhão,

promulgada em 05 de outubro de 1989, também institucionalizou a Defensoria Pública. Assim previu o seu art. 109:

Art. 109 – A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado e incumbi-lhe a assistência jurídica integral e gratuita, bem como a representação judicial em todas as esferas e instâncias daqueles que, na forma da lei, sejam considerados necessitados. (MARANHÃO, [2020], não paginado).

Como se percebe, a definição da Defensoria Pública prevista no art. 109, da Constituição do Estado do Maranhão foi inspirada nas redações originais do art. 134, da Constituição Federal de 1988 e do art. 1º, da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, que não mencionavam de maneira expressa a atuação coletiva da Defensoria e que atrelavam o conceito de necessitado à lei ordinária, e não à Constituição. A redação do art. 109, da Constituição do Estado do Maranhão continuou vigente até o encerramento desta pesquisa. Deve-se ressaltar que a DPE-MA não foi imediatamente criada.

Entre 1988 e 1997, a assistência jurídica pública foi prestada no Maranhão por três instituições: na esfera federal, pela LBA; na esfera estadual, pela Procuradoria Geral do Estado (PGE-MA) e pela OAB-MA. Os serviços públicos de assistência jurídica prestados pela LBA no Maranhão, entre 1988 e 1994, foram marcados pela baixa cobertura, tendo em vista que se limitavam ao município de São Luís. Além disso, a maior demanda dizia respeito à obtenção de documentação civil, o que era requisito fundamental para acesso aos direitos no contexto da cidadania regulada (GONÇALVES, 1996). Entre os anos de 1990 e 1992, a LBA celebrou um convênio com a OAB-MA, a quem repassava recursos, para que a assistência judiciária fosse prestada por advogados particulares de acordo com o volume de ações interpostas. Mais tarde, a Medida Provisória n.º 813/1995 extinguiu a LBA (SILVA JÚNIOR, 2004).

No âmbito estadual, a assistência judiciária passou a ser atribuição da Procuradoria do Estado do Maranhão desde a edição da Lei Delegada Estadual n.º 39, de 28 de novembro de 1969, que criou a Procuradoria do Maranhão. Era atribuição da Procuradoria a assistência judiciária aos que fossem considerados necessitados, na forma da Lei n.º 1.060/1950. Em 1974, a Lei n.º 3.543 reorganizou a estrutura do órgão e criou a Seção de Assistência Judiciária. A partir da Lei n.º 4.205, de 12 de setembro de 1980, o setor responsável pelo serviço passou a ser a Procuradoria Judicial. O Decreto n.º 10.170, de 29 de julho de 1986 aprovou o Regimento Interno da Procuradoria e atribuiu ao Centro de Atendimento Judiciário às Comunidades, um dos seus órgãos internos, a função de prestar atendimento jurídico à população carente (GONÇALVES, 1996).

Quanto aos serviços de assistência jurídica prestados pela OAB-MA no período, a instituição manteve o Departamento de Orientação Jurídica e Assistência Judiciária entre os

anos de 1989 e 1992. O departamento contava com uma média de dez advogados, em sua maioria recém-formados que desejavam adquirir prática jurídica. Sua atuação se limitava ao município de São Luís e, eventualmente, a São José de Ribamar e Paço do Lumiar, onde havia atendimento nos âmbitos cível e criminal. A escassez de recursos materiais e humanos fez com que o setor fosse extinto no início de 1993 (GONÇALVES, 1996).

Sobre o assunto, Silva Júnior (2004, p. 34) menciona que, em dezembro de 1993, entrou em vigor um convênio firmado entre a OAB-MA, o Estado do Maranhão e a PGE-MA para prestação de serviços de assistência judiciária às pessoas carentes. À OAB-MA caberia a organização de listas de advogados habilitados para a execução desses serviços, que seriam remunerados com os recursos repassados pela Procuradoria, nos moldes do sistema *Judicare*, em que a assistência jurídica é prestada por advogados dativos remunerados pelos cofres públicos. O objetivo era complementar a assistência prestada pela Procuradoria Comunitária. Em razão da falta de recursos para pagamento dos advogados cadastrados, o convênio foi interrompido.

A criação da DPE-MA ocorreu somente com a Lei Complementar n.º 19, de 11 de janeiro de 1994, conhecida como Lei Orgânica da Defensoria Estadual do Maranhão. Porém, a assistência jurídica pública continuou sendo prestada pela PGE-MA, através da Procuradoria Comunitária de Assistência Judiciária. Além de São Luís, apenas os municípios de São José de Ribamar, Bacabal, Imperatriz, Caxias, Timon e Codó ofereciam os serviços de assistência jurídica pública. Dessa forma, os serviços de assistência jurídica pública prestados no Estado do Maranhão até meados de 1995 podem ser identificados como: a) *prioritariamente estatais*, por serem em sua maior parte executados isoladamente pela PGE-MA; b) *restritos*, pois se limitavam às demandas cíveis e criminais; c) *meramente compensatórios*, pois se ocupavam apenas de demandas individuais; e d) *parciais*, pois consistiam em atividades unicamente jurisdicionais (GONÇALVES, 1996).

A instalação da DPE-MA ocorreu de forma precária, no início de 1997. Sobre o assunto, Silva Júnior (2004) discorre que essa instalação consistiu na mera transferência de recursos humanos da Procuradoria de Assistência Judiciária da PGE-MA (procuradores, advogados, estagiários e funcionários) para a Defensoria Pública.

Por outro lado, a implantação da DPE-MA ocorreu, efetivamente, em abril de 2001, quando os primeiros defensores públicos foram nomeados e tomaram posse após a aprovação em concurso público para ingresso na carreira, realizado no ano 2000. Com a posse dos primeiros defensores concursados, em 2001, todos os procuradores retornaram à Procuradoria do Estado,

permanecendo na Defensoria apenas os advogados do Estado⁵⁵ e advogados contratados, oriundos da Procuradoria de Assistência Jurídica.

De acordo com Terto Neto (2007), o fator determinante para a demora do Poder Executivo Estadual em realizar o primeiro concurso público para o cargo de Defensor Público do Estado do Maranhão foi a falta de vontade política e o desprezo pela Constituição Federal de 1988, demonstrada pelos setores dominantes do Governo do Estado do Maranhão. A postura governamental modificou-se após pressões exercidas por várias entidades do campo democrático popular, que teve como ponto de partida a campanha *Defensoria Pública Já*, realizada entre os anos de 1999 e 2000, por iniciativa do Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos de Açailândia/MA. A campanha se estendeu aos povoados vizinhos à Açailândia e a outras cidades do interior do Estado, até alcançar a capital São Luís.

Participaram dos debates acerca da necessidade da estruturação da Defensoria Pública: o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos de Açailândia/MA; o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente “Pe. Marcos Passerini”, a Caritas Brasileira Regional Maranhão; a Comissão Pastoral da Terra; a Comissão de Direitos Humanos da OAB-MA; o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; a Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz; a Pastoral da Mulher e a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos, o que culminou na elaboração de um anteprojeto para a implementação da DPE-MA, que foi entregue aos representantes governamentais. Tais movimentos adotaram as seguintes táticas de luta: pressão política junto ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo; busca de poder político junto às instituições do sistema de justiça; articulação política com a Igreja; mobilização popular; divulgação da campanha popular *Defensoria Pública Já* em fóruns municipais, estaduais e federais e conselhos; e educação popular (TERTO NETO, 2007).

Acerca da formação da DPE-MA, vale citar:

A Procuradoria Geral do Estado teve um papel fundamental na criação e instalação da Defensoria Pública. Assim, *uma característica essencial da formação da Defensoria Pública Estadual é a sua forte vinculação à Procuradoria Geral do Estado*. Os procuradores do estado elaboraram o projeto de lei que deu origem à Defensoria Pública, prestaram atendimento à população na Defensoria desde sua instalação até a posse dos defensores concursados e dirigiram a instituição desde sua criação até meados de 2002. Ademais, a estrutura física, administrativa e de recursos humanos da Defensoria, de 1997 a 2001, era totalmente dependente da Procuradoria. (SILVA JÚNIOR, 2004, p. 39-40, grifo do autor).

⁵⁵ A carreira de advogado do estado foi extinta. O último concurso foi realizado em 1991 e não era voltado especificamente para atuação em serviços de assistência judiciária. Os advogados do estado eram distribuídos entre as Gerências Administrativas e órgãos da administração estadual. Aqueles que foram lotados no setor de Assistência Judiciária da Procuradoria foram transferidos para a Defensoria Pública Estadual quando esta foi instalada.

O projeto da direção da Defensoria era lotar dezessete defensores no interior do Estado e treze na capital. Houve, portanto, uma tentativa de interiorização da instituição que, contudo, foi realizada sem planejamento adequado e sem a estrutura necessária para o desenvolvimento dos trabalhos. O plano de interiorização dos procuradores do Estado que dirigiam a Defensoria não seguiu a organização do Poder Judiciário Estadual em comarcas judiciárias, mas sim a estrutura administrativa do governo do Estado, organizada em dezoito Gerências Regionais – a sede em São Luís e dezessete no interior. Nesse primeiro momento, das noventa e sete comarcas judiciárias existentes na época, apenas dezoito passaram a contar com a presença de defensores públicos⁵⁶ (SILVA JÚNIOR, 2004).

Nesses municípios, não havia infraestrutura nas Gerências Regionais para o desenvolvimento dos trabalhos dos defensores públicos. Coube aos defensores públicos buscar, por iniciativa própria, as condições para atuar. Ademais, em algumas localidades, a presença dos defensores públicos e sua dependência e proximidade do poder político local, abriu margem para tentativas de utilização política da Defensoria por alguns gerentes regionais e, até mesmo, prefeitos (SILVA JÚNIOR, 2004).

Tal fato revela como a falta de autonomia repercutiu no período de implantação da DPE-MA. A total dependência da instituição em relação ao Estado favorecia a utilização da DPE-MA para fins alheios à sua missão constitucional, comprometendo, assim, a tutela da população vulnerável. Subordinação política à Procuradoria do Estado e ausência de estrutura administrativa própria foram alguns dos reflexos dessa falta de autonomia, conquistada formalmente somente com a Emenda Constitucional n.º 45/2004.

Em virtude de pedidos de transferência dos defensores que atuavam no interior para a capital, houve um movimento inverso à interiorização. Os assistidos do interior sofreram grande prejuízo com as transferências em massa: muitas causas foram suspensas, aguardando nomeação de advogados dativos pelos juizes das comarcas; em alguns municípios, a Defensoria firmou convênios com a OAB-MA para acompanhamento dos processos; onde não ocorreu a contratação de advogados, os assistidos foram desassistidos com a ausência da Defensoria Pública (SILVA JÚNIOR, 2004). Dessa forma, a primeira tentativa de interiorização da instituição foi frustrada.

Em contrapartida, tão logo tomaram posse, os primeiros defensores públicos concursados fundaram a Associação dos Defensores Públicos do Estado do Maranhão

⁵⁶ São Luís, Zé Doca, Barra do Corda, Presidente Dutra, Rosário, São João dos Patos, São José de Ribamar, Viana, Açailândia, Bacabal, Caxias, Chapadinha, Codó, Imperatriz, Itapecuru-Mirim, Pedreiras, Pinheiro e Santa Inês.

(Adpema). Uma de suas principais reivindicações era o comando da DPE-MA por membros da própria carreira. Para eles, a medida seria um passo fundamental para a conquista da autonomia financeira e administrativa da instituição. Após um período de embates com os procuradores de estado, os defensores públicos tiveram seu pedido de comando da DPE-MA acatado pelo Governador do Estado. Em maio de 2002, os defensores públicos de carreira assumiram a direção da DPE-MA.

Para Silva Júnior (2004), a transferência da direção da Defensoria Pública do Estado para os defensores públicos, embora tenha representado valorização da carreira e um ponto de partida para a autonomia, significou perda de poder político da instituição, pois os defensores públicos recém-ingressos na instituição, que ainda não possuía autonomia financeira, orçamentária e administrativa, careciam de uma base de apoio político externa à corporação. Para conquistar seu espaço político e defender os anseios da categoria da época, a nova direção da Defensoria estabeleceu relações de proximidade com o governo estadual, o que significou a manutenção do modelo de administração praticado pelos procuradores do estado.

Os primeiros anos de implementação da DPE-MA, portanto, foram marcados, de um lado, pela necessidade de se buscar o reconhecimento e visibilidade da instituição perante o governo do Estado e, de outro, pelo objetivo de tornar a Defensoria independente. A falta de coesão entre os defensores públicos e ausência de um plano político interno pode explicar essa estratégia de afirmação institucional – ganhar o respeito do governo e aliar-se ao Poder Executivo, ao invés de se aproximar da população e de se articular com as organizações sociais.

Além disso, Terto Neto (2007) observa que após a realização do primeiro concurso público para o cargo de Defensor Público do Maranhão, houve um refluxo do movimento que capitaneou a campanha popular *Defensoria Pública Já*. Organizado pelas entidades da sociedade civil, este se desorganizou e desarticulou politicamente, deixando de prosseguir na luta social reivindicatória para a completa implementação e estruturação da Defensoria Pública, em todas as comarcas do Maranhão.

Verifica-se que os primeiros anos de atuação dos defensores públicos concursados não espelharam uma prestação de assistência jurídica nos moldes estabelecidos na Constituição Federal, tanto porque não foram prestadas a todos os que dela necessitavam, por questões estruturais, orçamentárias e políticas, como porque concentraram-se puramente na defesa de direitos individuais. Por essa razão, é preciso questionar se houve uma ruptura com esse padrão de organização simbólica da instituição.

Nesta seção, destacam-se, ainda, alguns acontecimentos que contribuíram para a afirmação da DPE-MA até a edição da Emenda Constitucional n.º 80/2014. Em meados de 2005, a

Adpema deu início ao *Movimento de Valorização da Defensoria Pública e da Carreira de Defensor Público do Estado do Maranhão*, de cunho grevista. Na época, a instituição era marcada por reduzido quadro de defensores, baixos salários, estrutura deficiente. Além disso, muitos defensores migravam para outras carreiras mais atrativas, deixando vagos os poucos cargos existentes. Como resultado do movimento, foram nomeados e tomaram posse os aprovados no segundo concurso para ingresso na carreira, realizado em 2003 (ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO MARANHÃO, 2015).

Merece destaque o reconhecimento da autonomia administrativa, financeira e iniciativa de proposta orçamentária da DPE-MA. Embora a Emenda Constitucional n.º 45/2004 tenha assegurado autonomia às Defensorias Públicas Estaduais, na prática e pela legislação estadual, a DPE-MA continuou vinculada ao Poder Executivo. A afronta ao art. 134, §2º, da Constituição Federal motivou o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0180572007/MA pela Ordem dos Advogados do Brasil contra a Lei Estadual n.º 8.559, de 28 de dezembro de 2006⁵⁷, então vigente, que elencava a Defensoria Pública do Estado como órgão integrante da administração direta, vinculado à estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual e, ainda, estabelecia que o Poder Executivo era auxiliado pelo Defensor Geral do Estado, que possuiria o mesmo nível hierárquico, mesmas prerrogativas e vencimentos de Secretário de Estado (MARANHÃO, 2006a).

Em 2008, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) declarou inconstitucionais os dispositivos mencionados e confirmou a autonomia administrativa, financeira e orçamentária da Defensoria Pública (MARANHÃO, 2008). A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal, através do Recurso Extraordinário n.º 599.620/MA, que firmou o entendimento que o art. 134, § 2º, da Constituição Federal é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, confirmando a decisão do TJMA (BRASIL, 2009). Após o julgamento final da ADI n.º 0180572007/MA, a Constituição do Estado do Maranhão foi reformada pela Emenda à Constituição n.º 58, de 4 de dezembro de 2009, reconhecendo expressamente a autonomia da instituição.

Em 2010, a DPE-MA foi incluída, pela primeira vez, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2011, com índice orçamentário próprio para o pagamento de despesas de pessoal, nos termos assegurados pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000). Frise-se que a LDO objetiva orientar a elaboração dos orçamentos, estabelecendo diretrizes para a confecção da LOA, metas e

⁵⁷ Revogada pela Lei Estadual n.º 9.340, de 28 de fevereiro de 2011.

prioridades do governo e despesas de capital para o exercício financeiro seguinte. Em 2011, o dispositivo legal foi reproduzido na LDO 2012.

Cabe ressaltar que, no ano de 2011, a DPE-MA passou por uma reformulação na sua estrutura administrativa, empreendida através da Lei Estadual n.º 9.503, de 21 de novembro de 2011. Além de unidades gestoras e supervisões específicas, foram criadas: a Ouvidoria-Geral da DPE-MA)⁵⁸, a Escola da Defensoria Pública, a Central de Relacionamento com o Cidadão (CRC), o Núcleo Psicossocial e o Centro Integrado de Apoio e Prevenção a Violência contra a Pessoa Idosa (Ciapvi). A criação do CRC facilitou a prestação de informações aos assistidos da DPE-MA, na medida em que possibilitou o acompanhamento dos processos patrocinados pela Defensoria. Por outro lado, o Núcleo Psicossocial da DPE-MA, formado por assistentes sociais e psicólogos, foi reforçado com vários projetos que oferecem atendimento multidisciplinar aos assistidos (MARANHÃO, 2011).

Outra importante ferramenta de diálogo com a comunidade adotada em 2011 foi a realização de audiências públicas, antes da inauguração dos novos núcleos regionais. Nessas ocasiões, os moradores dos municípios em que a DPE-MA foi instalada tiveram a oportunidade de conhecer melhor a instituição e expor os seus anseios, relatar os problemas locais enfrentados, permitindo à Administração Superior articular a atuação dos defensores públicos lotados no interior do Estado de forma mais eficiente e adequada à realidade fática.

Deve-se destacar que a conquista da autonomia efetiva da DPE-MA foi determinante para a ampliação do quadro de defensores públicos, bem como para a retomada da interiorização da instituição. Frise-se que, em razão da autonomia da instituição, ao Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão, chefe da instituição, compete propor ao Poder Legislativo a criação e extinção dos cargos da DPE-MA, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros e servidores; prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, nomear, dar posse, lotar, remover e promover membros da Defensoria Pública do Estado e seus servidores; designar, através de portaria, qualquer Defensor Público para o desempenho de atividades administrativas ou processuais afetas à instituição, com ou sem prejuízo das funções inerentes ao cargo; distribuir os Defensores Públicos para o exercício de suas funções nos diversos juízos, observando-se a demanda de trabalho, nos termos do art. 17, da Lei Complementar Estadual n.º 19/1994 (MARANHÃO, 1994).

⁵⁸ Mais tarde, a Lei Federal n.º 13.460, de 26 de junho de 2017, dispôs sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública e estabeleceu a Ouvidoria como órgão responsável em receber as manifestações referentes aos serviços prestados pelos órgãos da Administração Pública (BRASIL, 2017a).

Vale mencionar que nem todas as Defensorias Públicas Estaduais do Brasil conferem ao Defensor Público-Geral as mesmas atribuições. Quanto à possibilidade de autorizar concurso de ingresso para defensores públicos ou serviços auxiliares, o Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão necessita de autorização do Poder Executivo, bem como o Defensor Público-Geral do Estado da Bahia, Minas Gerais e Piauí, únicas do Brasil em que o Defensor Público-Geral do Estado não possui essa prerrogativa (BRASIL, 2015c). Tal fato limita a autonomia institucional, pois confere ao Chefe do Poder Executivo o poder de decisão quanto a ato administrativo fundamental para a expansão do número de cargos providos da DPE-MA.

Embora o recorte temporal da pesquisa seja o período de junho de 2014 a junho de 2020, como se analisa o processo de expansão da DPE-MA, o que é algo contínuo, marcado por marchas e contramarchas, entende-se ser salutar à compreensão do objeto de estudo trazer à tona alguns dados quantitativos relacionados ao quadro de defensores públicos e à cobertura de atendimento no período de 2010 a 2014, anos que sucederam a promulgação da Emenda Constitucional n.º 80/2014, informações estas que contemplam um dos propósitos desta seção: abordar a afirmação da DPE-MA até meados de 2014.

Entre os anos de 1994 e 2011, isto é, por um intervalo de dezessete anos, não houve criação de novos cargos e os cargos existentes não chegaram a ser totalmente ocupados por defensores em atuação. Com a autonomia institucional e iniciativa de proposta orçamentária, a DPE-MA pôde fixar percentual orçamentário próprio para as despesas de pessoal na lei de diretrizes orçamentárias. Assim, após longo período com o seu quadro de membros de carreira estagnado, a Lei Estadual n.º 9.522, de 20 de dezembro de 2011, criou mais vinte e cinco cargos de defensor público⁵⁹. Em seguida, mais vinte cargos de defensor público foram criados pela Lei n.º 9.714, de 20 de novembro de 2012⁶⁰. A Lei n.º 10.023, de 24 de março de 2014, por sua vez, criou mais onze cargos de provimento efetivo para o cargo de defensor público⁶¹. Portanto, antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 80/2014, havia cento e quarenta e um cargos de defensor público existentes na DPE-MA.

De acordo com o *Relatório de Gestão 2010/2014* da DPE-MA, até 2010, a DPE-MA possuía um quadro de quarenta e quatro defensores públicos⁶². Em quatro anos (2010-

⁵⁹ Dos vinte e cinco novos cargos criados, dez foram para Defensor Público de 1ª classe; cinco para Defensor Público de 2ª classe; cinco para Defensor Público de 3ª classe; e cinco para Defensor Público de 4ª classe.

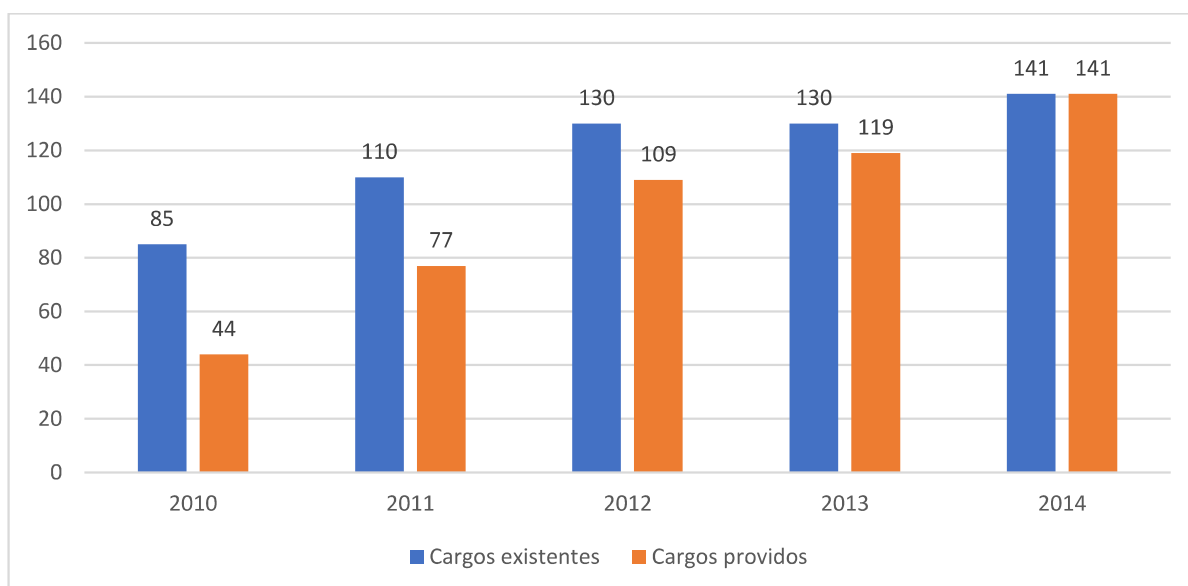
⁶⁰ Os vinte novos cargos criados se destinaram a Defensor Público de 1ª classe.

⁶¹ Os onze novos cargos criados se destinaram a Defensor Público de 1ª classe.

⁶² Número de cargos ocupados, de um total de oitenta e cinco cargos existentes, criados pela Lei Complementar n.º 19/1994 ao tempo de sua promulgação.

2014), o número de cargos providos passou de quarenta e quatro para cento e quarenta e um e o número de defensores públicos estaduais em atuação de quarenta e quatro para 140 cento e quarenta⁶³ (MARANHÃO, [2014]). Dessa forma, todos os cargos existentes foram preenchidos até abril de 2014, isto é, às vésperas da promulgação da Emenda Constitucional n.º 80/2014, que ocorreu em junho de 2014. Vale conferir no gráfico 1 a evolução da proporção entre os cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão existentes e providos no período de 2010 a 2014:

Gráfico 1 – Relação entre os cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão existentes e providos no período de 2010 a 2014



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da Lei Complementar Estadual n.º 19/1994 (MARANHÃO, 1994) e da Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 2014b).

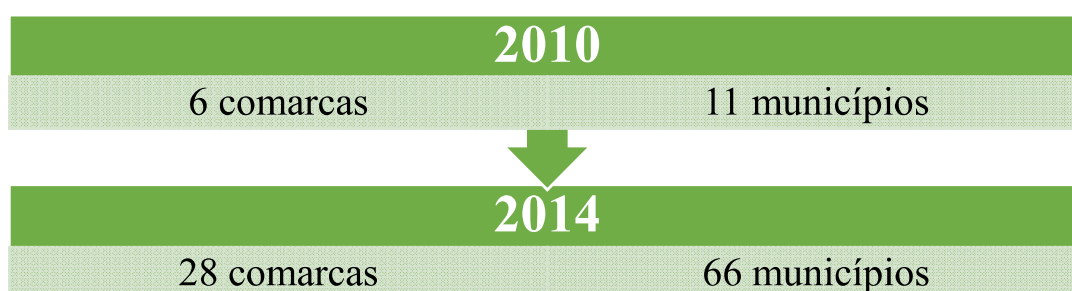
Com relação à cobertura de atendimento da DPE-MA em comarcas⁶⁴ e municípios, em 2010, os defensores públicos estavam distribuídos em seis comarcas: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Bacabal, Caxias e Timon, com abrangência em onze municípios:

⁶³ Os 141 cargos de defensor público existentes na DPE-MA em abril de 2014 foram preenchidos até antes da promulgação da EC n.º 80/2014. Porém, havia somente cento e quarenta defensores em atuação porque, à época, um defensor público estava afastado para exercício de mandato eletivo de 2013-2016.

⁶⁴ De acordo com o Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão, instituído pela Lei Complementar n.º 14, de 17 de dezembro de 1991, o Poder Judiciário Estadual do Maranhão está dividido em comarcas, termos judiciários e zonas judiciárias. Comarca é uma circunscrição judiciária, sob a jurisdição de um ou mais juiz(es) de direito. A comarca, que possui a denominação do município-sede, pode ser constituída por mais de um termo judiciário. Cada termo judiciário corresponde a um município, que lhe confere o nome. Dessa forma, a jurisdição de uma comarca não se restringe necessariamente aos limites do município-sede, pois há comarcas que abrangem mais de um município – o município-sede e um ou mais termo(s) judiciário(s). Até 2017⁶⁴, o Poder Judiciário do Maranhão estava dividido em 109 comarcas⁶⁴, com jurisdição em 217 municípios (MARANHÃO, 1991).

São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Bacabal, Bom Lugar, Conceição do Lago-Açu, Lago Verde, Caxias, São João do Sóter, Aldeias Altas e Timon. No período de 2010 a 2014, segundo o *Relatório de Gestão 2010/2014* da DPE-MA, a cobertura de atendimento da DPE-MA passou de seis para vinte e oito comarcas⁶⁵ e de onze para sessenta e seis municípios (MARANHÃO, [2014]), conforme explicitado na figura 2:

Figura 2 – Evolução da cobertura de atendimento da DPE-MA no período de 2010 a 2014



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do *Relatório de Gestão 2010/2014* (MARANHÃO, [2014]).

Antes de tratar da criação de novos núcleos de atendimento no período de 2010 a 2014, deve-se mencionar que o Regimento Interno da DPE-MA, com redação vigente em junho de 2014, estabeleceu em seu art. 3º, III, que se constituem como unidades de atuação os Núcleos Especializados⁶⁶ e os Núcleos Regionais. Os núcleos especializados, em geral, estão localizados na capital do Estado, são titularizados por Defensor Público e atuam prestando suporte e auxílio no desempenho das atividades funcionais dos membros da instituição, nos termos dos artigos 15 e 16, do Regimento Interno da DPE-MA. Por outro lado, os Núcleos Regionais estão localizados no interior do Estado (MARANHÃO, 2012).

Cumpra especificar o atendimento na Comarca da Ilha de São Luís, composta por quatro municípios: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Em São José de

⁶⁵ Para esta contagem, consideram-se os termos judiciários de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa como integrantes de uma única comarca, conforme divisão judiciária oficial. Em contrapartida, o *Relatório de Gestão 2010/2014* da Defensoria Pública do Estado do Maranhão baseou-se na antiga divisão judiciária e contabilizou os termos de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, todos da Comarca da Ilha de São Luís, como sendo comarcas independentes, razão pela qual divulgou o número de 31 comarcas atendidas pela DPE-MA até junho/2014. Na verdade, o número de 31 corresponde à quantidade de Núcleos Regionais, pois, apesar de integrarem a mesma comarca judiciária, os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa possuem Núcleos Regionais específicos.

⁶⁶ Núcleo de Atendimento à Família e Registros Públicos; Núcleo de Atendimento Cível; Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente; Núcleo de Atuação Forense nas Varas da Família; Núcleo de Apoio à Atuação Forense nas Varas da Família; Núcleo de Atuação Forense nas Varas Criminais; Núcleo do Tribunal do Júri; Núcleo de Execução Penal; Núcleo de Defesa do Idoso, da Pessoa Portadora de Deficiência e da Saúde; Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária; Núcleo de Defesa do Consumidor (MARANHÃO, 2012).

Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, há Núcleo Regional que atende demandas cíveis em geral e criminais de competência das Varas Judiciais dos respectivos termos judiciários. Em São Luís, o atendimento das demandas é dividido por Núcleo Especializado, que pode estar localizado na sede da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, no Fórum ou em sede própria. Alguns núcleos atendem demandas não apenas de São Luís, mas também dos outros termos judiciários da Comarca, como é o caso do Núcleo de Execução Penal, do Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária, do Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente, do Núcleo de Defesa do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde e do Núcleo de Defesa da Mulher e de População de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero (LGBT) (MARANHÃO, 2012).

No período de 2010 a 2014, vinte e cinco novos Núcleos Regionais foram criados em Açailândia, Alcântara, Arari, Barra do Corda, Bom Jardim, Carolina, Cedral, Chapadinha, Codó, Coelho Neto, Esperantinópolis, Humberto de Campos, Icatu, Imperatriz, Itapecuru-Mirim, Pastos Bons, Pedreiras, Raposa, Rosário, Santa Inês, Santa Rita, Timon, Vargem Grande, Viana e Zé Doca. Contando com seis Núcleos Regionais já existentes (São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Bacabal, Caxias e Timon), totalizou-se, assim, o número de trinta e um Núcleos Regionais existentes (MARANHÃO, [2014]).

Em São Luís, o atendimento especializado também foi reforçado. Todas as varas criminais foram lotadas com defensores públicos e, na área da execução penal, o número de defensores passou de dois para onze defensores. Em 2011, foi implantado o Núcleo de Defesa da Mulher e da População LGBT e, em 2013, foi criado o Núcleo de Defesa do Consumidor e o Núcleo de 2ª Instância, destinado a acompanhar e promover o ajuizamento de processos perante o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão⁶⁷. Ademais, outro importante avanço anterior à edição da Emenda Constitucional n.º 80/2014 foi a instalação, em março de 2013, do Centro de Apoio à Pessoa com Deficiência (Ciapd), responsável pelo acompanhamento psicossocial de casos envolvendo a violação de direitos de pessoas com deficiência (MARANHÃO, [2014]).

Na seção seguinte, analisa-se o processo de expansão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, no período de 2014 e 2020.

⁶⁷ Deve-se ressaltar que o Núcleo com Atuação na 2ª Instância, embora possua sede em São Luís, tem atribuição para atuar perante o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão e, por isso, recebe demandas de todo o Estado, oriundo das diversas comarcas judiciárias.

4.2 Expansão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão no período de 2014 a 2020: desafios, estratégias e avanços

Esta seção analisa a expansão da DPE-MA de junho de 2014 a junho de 2020 (seis primeiros anos de vigência da Emenda Constitucional n.º 80/2014), demarcando os desafios para a expansão, as estratégias adotadas e os avanços alcançados. Para tanto, partiu dos seguintes eixos de análise: a) expansão de cargos existentes e providos; b) expansão de comarcas e municípios atendidos; c) expansão de núcleos de atendimento; d) adequação orçamentária; e) novas ações implementadas pela DPE-MA; f) critérios utilizados para a lotação e distribuição de vagas dos defensores públicos.

Tal análise foi subsidiada por dados quantitativos e qualitativos disponibilizados pela Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA, referentes aos anos de 2014 e 2020; pelas informações constantes no *Relatório de Gestão 2010/2014-DPE-MA* e no *Relatório de Gestão 2016/2018-DPE-MA*; pelo banco de dados e informativos divulgados pela DPE-MA; pela análise documental de leis, como a Lei Complementar Estadual n.º 19/1994, e resoluções afetas à organização da DPE-MA; pela análise documental do Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Maranhão; e pelo banco de dados do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

Formalmente, o Brasil possui um dos mais aprimorados sistemas de assistência jurídica pública, que foi afirmado com a Constituição Federal de 1988 e consolidado com sucessivas reformas constitucionais e infraconstitucionais. Apesar disso, entre os usuários em potencial dos serviços da Defensoria Pública, há indivíduos e coletividades que, embora estejam em condição de vulnerabilidade, não são alcançadas pela instituição. Os motivos são variados: insuficiência de defensores públicos frente à demanda; orçamento aquém do necessário; carência de informação acerca dos direitos e dos instrumentos hábeis para reivindicá-los; incapacidade organizacional; medo e desconfiança em relação às instituições públicas. Segundo Gonçalves Filho (2016), a Defensoria Pública ainda não consegue promover com plenitude seu mister constitucional, embora tenha operado reconhecíveis conquistas nas últimas décadas. Nas suas palavras:

O motivo é manifesto: faltam defensores públicos e investimentos na instituição. Fortalecer a Defensoria equivale a beneficiar a população carente e reduzir desigualdades. É preciso abrir os olhos pra isso. De nada adianta promover políticas que buscam um Brasil sem miséria econômica se permanecermos uma pátria de miseráveis sociais, culturais, informações, educacionais. (GONÇALVES FILHO, 2016, p. 80-81).

Assim, um novo desafio foi posto para a ampliação da Política Pública de Assistência Jurídica no Brasil, com a Emenda Constitucional n.º 80/2014: o cumprimento do dever constitucional previsto no art. 98, do ADCT de implantação e interiorização, no prazo de oito anos, de unidades da Defensoria Pública em todas as comarcas brasileiras. A par disso, a Emenda Constitucional n.º 80/2014 estabeleceu novos critérios de distribuição das vagas e de lotação prioritária dos defensores públicos. Segundo determinou o art. 98, do ADCT:

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. (BRASIL, [2020], não paginado).

Pela leitura do dispositivo supracitado, infere-se que a Constituição estabeleceu dois critérios diferentes para nortear a interiorização da Defensoria Pública. O primeiro diz respeito à distribuição da quantidade total de cargos de defensor público na região, que deve ser fixada em razão da efetiva demanda pelo serviço e à respectiva população. O segundo critério diz respeito à lotação dos defensores públicos, que deve ocorrer, prioritariamente, nas regiões com maiores índices de exclusão social e maior adensamento populacional. Em outras palavras, quanto mais altos forem estes índices na região, maior a prioridade de lotação dos defensores públicos.

Uma vez que os serviços públicos de assistência jurídica gratuita são organizados no Estado do Maranhão mediante a divisão judiciária por comarca, cujos limites e abrangência estão fixadas no Código de Divisão e Organização Judiciária, adotou-se nesta pesquisa a definição de região como sinônimo de comarca. Conforme já demonstrado, a comarca constitui-se de um ou mais municípios e tem por sede o município que lhe confere o nome. O Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Maranhão divide o território do Maranhão para a administração da justiça de primeira instância em cento e sete comarcas, que abrangem duzentos e dezessete municípios. A definição da quantidade de cargos de defensores por comarca deve seguir parâmetros diferentes da prioridade de provimento de tais cargos, mas, para ambas, a análise deve considerar dados da comarca, que inclui o município sede e eventuais termos judiciários existentes, e não apenas dados locais dos municípios sedes de comarca.

De acordo com Mendonça (2016), a demanda pelo serviço da Defensoria Pública pode ser determinada pelos usuários em potencial dos serviços de assistência jurídica pública, isto é, pelo número de pessoas que integrem famílias com renda até três salários-mínimos na

região e, ainda, por outros critérios que afetem a demanda, como por exemplo, a existência de um estabelecimento prisional na comarca. Em contrapartida, a proporcionalidade entre a quantidade de defensores públicos por unidade jurisdicional e a respectiva população, preconizada pelo art. 98, *caput*, do ADCT, diz respeito ao quantitativo populacional total da comarca, isto é, à população absoluta.

O adensamento populacional corresponde à concentração de pessoas, em uma determinada área territorial, o que pode ser medido, objetivamente, pelo índice de densidade demográfica que expressa a população relativa (CASTELLS, 1983). No caso da comarca, o adensamento populacional deve ser mensurado somando-se a população absoluta de cada um dos municípios compreendidos pela comarca, dividindo-se esse quantitativo pela soma das áreas em km² destes municípios. Dessa forma, percebe-se que a população absoluta deve ser adotada para a definição da quantidade ideal de defensores por comarca e a população relativa, que é o adensamento populacional, deve ser empregada como um dos critérios de prioridade de lotação dos defensores públicos nas comarcas, além do grau de exclusão social.

No que diz respeito à exclusão social, sua definição é alvo de intensos debates e não há um consenso teórico conceitual entre os sociólogos. A imprecisão conceitual em torno da exclusão social e a complexidade do fenômeno social, que é multidimensional, conduz à dificuldade de se eleger um índice que mensure de maneira mais aproximada a exclusão social nas diferentes regiões. Índices que se baseiam, exclusivamente, em dados de renda não se mostram os mais adequados para mensurar a exclusão social, a exemplo do índice de Gini, que mede o grau de concentração de renda em uma região segundo a renda domiciliar *per capita*, e o PIB que demonstra a soma da riqueza produzida em uma região dividida pela quantidade de pessoas.

Os índices normalmente utilizados para medir a exclusão social são: o IDH; o Índice de Exclusão Social (IES) segundo Márcio Pochmann e Ricardo Amorim (IES-Pochmann); o Índice de Exclusão Social segundo Lemos (IES- Lemos); e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-Ipea). Considerando que o objetivo da expansão dos serviços de assistência jurídica pública é efetivar o direito de acesso à ordem jurídica justa, o que perpassa pela efetivação dos demais direitos, o índice adequado para mensurar a maior ou menor exclusão social para fins de ordenação de comarcas prioritárias para lotação de defensores públicos deve ser aquele que tenha ligação direta com o acesso aos direitos e, conseqüentemente, com o exercício da cidadania, entendida neste trabalho como o direito a ter direitos, na concepção de Hannah Arendt.

Desse modo, tanto o IDH, quanto o IES-Pochmann, o IES-Lemos e o IVS-Ipea apresentam limitações e se revelam mais como um esforço de aproximação. Ainda assim, é necessário buscar aquele que mais se aproxime da realidade que se deseja intervir.

Ao elaborar o Atlas da Vulnerabilidade Social, com o Índice de Vulnerabilidade Social dos municípios brasileiros, calculado a partir de dados do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, o Ipea demonstra o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” que deveriam estar à disposição de todos os cidadãos, por força da ação do Estado no cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Em sua essência, portanto, a definição de vulnerabilidade social incorporada pelo IVS-Ipea considera as falhas de oferta de bens e serviços públicos e os direitos sociais não efetivados. A partir das variáveis analisadas, entende-se que o IVS-Ipea, ao considerar o maior número de indicadores que dialogam com a política social brasileira de intervenção do Estado e, mais especificamente, com a garantia de direitos individuais e sociais através da prestação de assistência jurídica pública, se revela como o índice mais adequado para aferir a exclusão social nas comarcas maranhenses, com fins de lotação prioritária dos defensores públicos.

O cumprimento de ambos os critérios – adensamento populacional e exclusão social – também deve ser encarado como desafio para a gestão Política Pública de Assistência Jurídica no Brasil e no Maranhão, uma vez que depende da análise de indicadores como demanda pelo serviço, identificação da população-alvo, mensuração do adensamento populacional e do índice de exclusão social da região considerada. Paralelamente, os critérios de distribuição da quantidade total de cargos de defensor público na região e de prioridade de lotação devem ser combinados com a meta de lotar, no mínimo, um defensor público, em cada comarca judiciária em que a DPE-MA ainda não esteja instalada, no prazo de oito anos, por dicção do § 1.º do art. 98, do ADCT.

O sentido da norma é atender, primeiramente, as regiões que mais necessitam dos serviços da Defensoria, seja pela ausência completa de defensores, pela insuficiência do quadro ou da maior demanda por justiça. Por essa razão, requer a elaboração de um planejamento adequado e factível, que sirva aos interesses da população vulnerável e não ao corporativismo institucional, de modo a não reproduzir o padrão de organização simbólica observado na primeira tentativa de interiorização da DPE-MA, conforme destacado na seção 4.1, vale citar:

A mencionada previsão constitucional de lotação prioritária dos defensores públicos obriga os envolvidos na gestão da defensoria pública, em especial aos envolvidos na gestão de pessoal, a um esforço de gestão, para que atuem de forma a direcionarem defensores públicos para as regiões com maiores índices de exclusão social e maiores índices de adensamento populacional, até que haja defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais. (MENDONÇA, 2016, p. 29).

Antes da Emenda Constitucional n.º 80/2014, o preenchimento das vagas de defensor público criadas nos núcleos de atuação da DPE-MA era disciplinado pela Resolução n.º 60 – Defensoria Pública Geral do Estado (DPGE), de 24 de novembro de 2006, que estabelecia em seu art. 13, parágrafo único, que o preenchimento das vagas observaria os seguintes critérios: I – a demanda social; II – a existência de estrutura física; III – a visibilidade da atuação institucional; IV – a existência de pessoas interessadas (MARANHÃO, 2006b). Não havia, portanto, imposição na legislação estadual para que a lotação dos defensores públicos ocorresse, prioritariamente, nos locais com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional, o que foi estabelecido com o art. 98, do ADCT, inserido na Constituição pela Emenda n.º 80/2014.

O art. 98, §2º, do ADCT teve sua redação repetida pelo art. 60-A, §2º, da Lei Orgânica da DPE-MA, alterada pela Lei Complementar n.º 169/2014, para que a lotação dos defensores públicos ocorra, prioritariamente, nos locais com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. A partir disso, questiona-se: o novo desenho da Defensoria Pública no mapa do Maranhão prioriza as regiões com maior adensamento populacional e índice de exclusão social? Para responder essa pergunta, criou-se uma ordem de prioridade única de lotação nas comarcas maranhenses, segundo os critérios de maior adensamento populacional e maior exclusão social, e comparou-se com as comarcas onde os defensores públicos foram efetivamente lotados entre junho de 2014 e junho de 2020.

Além disso, para identificar quais critérios foram, efetivamente, adotados pela DPE-MA, a partir de junho de 2014, para a distribuição de vagas dos defensores públicos, foram analisados os fundamentos expressamente utilizados para a criação de novas vagas de defensores públicos e de núcleos de atendimento (regional ou especializado) da DPE-MA, no período de junho de 2014 a junho de 2020, a partir das Resoluções da Defensoria Pública-Geral do Estado a que se teve acesso.

Deve-se ressaltar, ainda, que a expansão dos serviços públicos, notadamente, da prestação de assistência jurídica pública, perpassa pela disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros. O processo de expansão e interiorização da Defensoria Pública do Maranhão depende, portanto, de dotações orçamentárias que contemplem a instalação, estruturação e manutenção de novos núcleos de atendimento nas comarcas judiciárias onde a Defensoria Pública ainda não está presente e garantam o pagamento das despesas com pessoal.

Como amplamente debatido, a garantia da autonomia das Defensorias Públicas no Brasil envolve, necessariamente, aspectos orçamentários. Entendida por Meirelles (2013, p. 73) como a “capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos

recursos destinador a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação”, a autonomia financeira envolve os atos compreendidos desde a elaboração de proposta orçamentária até a execução do orçamento. Por outro lado, ter à disposição da instituição uma fonte de recursos próprios geridos de forma independente significa abrir oportunidades para a ampliação e fortalecimento de investimentos e planejamento estratégico nas ações institucionais. Portanto, a adequação orçamentária revela-se como um dos desafios colocados para o processo de expansão DPE-MA, razão pela qual foi investigado se houve alterações no orçamento da instituição, no período de 2014 a 2020, para contemplar novos investimentos e gastos públicos para a expansão dos seus serviços.

Por outro lado, a partir do aporte teórico desenvolvido na seção 3 desta pesquisa, constatou-se que no processo evolutivo da Defensoria Pública, novas atribuições foram gradativamente sendo somadas ao campo de atuação da instituição, tanto do ponto de vista objetivo quanto do ponto de vista subjetivo. Nesse sentido, Sousa (2015) afirma que a cláusula da *integralidade* da assistência jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública tem recebido um sentido cada vez mais dilatado. A par disso, após a edição da Emenda Constitucional n.º 80/2014, a Lei Complementar Estadual n.º 169/2014 alterou a Lei Orgânica da DPE-MA e repetiu no seu Art. 1º a nova definição constitucional da Defensoria Pública prevista no art. 134, da Constituição Federal de 1988. A nova redação do art. 1º da Lei Orgânica da DPE-MA selou as funções institucionais da instituição de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos, defesa individual e coletiva nos âmbitos judicial e extrajudicial. Mesmo assim, pela literalidade da norma, o parâmetro de determinação da condição de necessitado permaneceu, predominantemente, vinculado ao aspecto econômico. Ganha destaque a inclusão do §4º ao dispositivo, que abriu a possibilidade de alargamento do critério de atendimento para abranger outras hipóteses de necessitados (MARANHÃO, 1994).

Dessa forma, um outro desafio a ser enfrentado no processo de expansão da Defensoria Pública é a superação da predominância do exercício das funções institucionais de caráter individualista, com a adoção de novas frentes de atuação, com ênfase nas atribuições institucionais não tradicionais que, segundo Sousa (2012), não estariam necessariamente vinculadas ao critério econômico, mas sim à defesa de direitos coletivos e difusos, de vulneráveis jurídicos, atuação criminal e curadoria especial. Ademais, a missão da Defensoria Pública de promover a defesa dos vulneráveis na ordem jurídica exige o desenvolvimento de uma instituição capaz de dialogar com a comunidade. Nesse sentido, desenvolver novas práticas e utilizar ferramentas adequadas para romper com as posturas formais dos gabinetes que tanto

já afastaram os assistidos em potencial da Defensoria do contato com órgãos públicos configura-se como outro desafio a ser superado no processo de expansão da DPE-MA.

Para identificar as estratégias adotadas a fim de enfrentar os desafios para a expansão das novas frentes de atuação, foram investigadas as práticas institucionais de promoção de direitos humanos, tutela coletiva, atuação extrajudicial, aproximação com a comunidade, realização de projetos e parcerias interinstitucionais, bem como as práticas de gestão pública de diversos núcleos de atendimento da Defensoria Pública, a partir de relatórios de gestão e informativos divulgados pela DPE-MA, relativos ao período de 2014 a 2020.

Não se pretende, com essa coleta de dados, detalhar cada uma das práticas identificadas ou tratar de todas elas, o que seria inviável nesta pesquisa. Tampouco se objetiva promover uma exaltação da instituição, o que é deveras perigoso em se tratando de uma corporação brasileira. O que se pretende é oferecer um panorama geral da instrumentalidade e do alcance da DPE-MA, adotando o recorte temporal proposto, a partir de critérios que traduzem algumas das suas responsabilidades institucionais e possibilidades de atuação, que não se apresentam como lista fechada.

Uma vez destacados os desafios para a expansão da DPE-MA, serão demarcadas as estratégias adotadas, no período de 2014 a 2020, para enfrentar tais desafios, momento da Dissertação a partir do qual ganharão centralidade os eixos de análise: a) expansão de cargos existentes e providos; b) expansão de comarcas e municípios atendidos; c) expansão de núcleos de atendimento; d) adequação orçamentária; e) novas ações implementadas pela DPE-MA; f) critérios utilizados para a lotação e distribuição de vagas dos defensores públicos.

Para o objetivo proposto nesta pesquisa, optou-se por analisar apenas o quadro de defensores públicos, únicos cargos de provimento efetivo da DPE-MA, uma vez que, até o momento, não existem cargos efetivos para a carreira de apoio. Assim, não foi analisado o quadro de funcionários contratados, ocupantes de cargos em comissão, terceirizados e estagiários. Por essa razão, será examinada a disponibilidade de Defensores Públicos em atuação no Estado do Maranhão. O quadro de defensores públicos, longe de ser apenas um dado meramente numérico, revela parte do potencial que a instituição possui para alcançar os resultados pretendidos nas diversas unidades existentes no Estado, na medida em que os Defensores Públicos, nos termos do art. 12, da Lei Complementar n.º 19/1994, são órgãos de execução da Defensoria Pública.

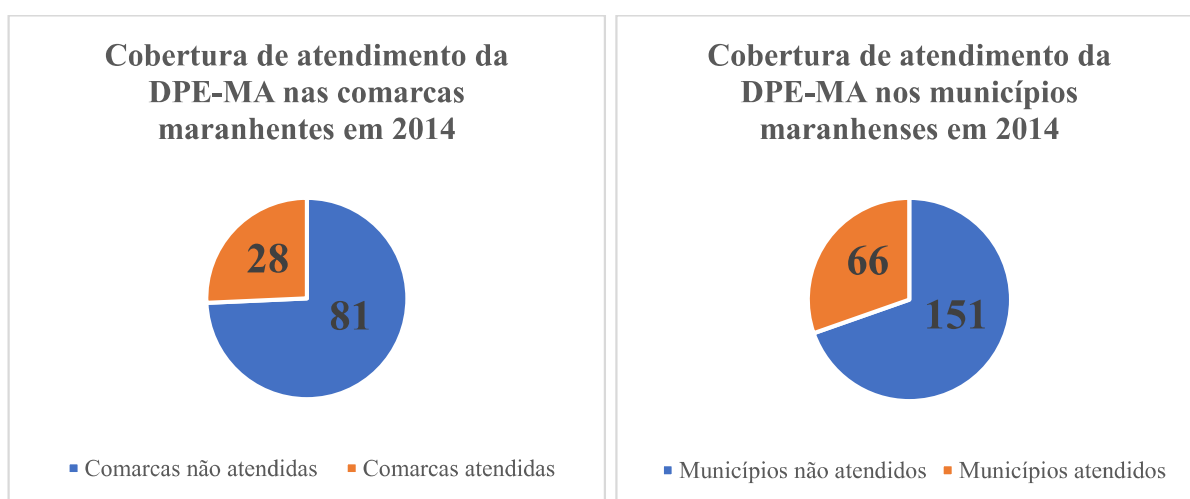
Destaca-se que a carreira de Defensor Público do Estado é integrada pelos cargos de Defensor Público de 1ª Classe; Defensor Público de 2ª Classe; Defensor Público de 3ª Classe

(que atuam perante o primeiro grau de jurisdição); e Defensor Público de 4ª Classe (que atua perante o segundo grau de jurisdição, exceto o Tribunal Pleno). O ingresso na carreira ocorre no patamar inicial de Defensor Público de 1ª Classe, nos termos do art. 26, da Lei Complementar Estadual n.º 19/1994, com redação dada pela Lei Complementar n.º 169/2014 (MARANHÃO, 1994).

Antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 80/2014, havia cento e quarenta e um cargos de defensor público existentes e providos na DPE-MA. No ano de 2014, foram realizadas duas novas nomeações de Defensores Públicos de 1ª Classe, mas não houve alteração no número de cargos providos por membros ativos, que permaneceu em 140, em razão da saída de defensores públicos do quadro da instituição. No mesmo ano, não foram criados Núcleos Regionais (MARANHÃO, 2014b).

Como foi visto na seção 4.1., em junho de 2014, os 140 defensores públicos em atuação no Estado do Maranhão estavam presentes em apenas vinte e oito comarcas e sessenta e seis municípios. A DPE-MA estava ausente, portanto, em oitenta e uma comarcas e cento e cinquenta e um municípios, realidade esta representada no gráfico 2:

Gráfico 2 – Cobertura de atendimento da DPE-MA nas comarcas e municípios maranhenses em 2014



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da Lei Complementar Estadual n.º 14/1991 (MARANHÃO, 1991), da Lei Complementar Estadual n.º 19/1994 (MARANHÃO, 1994) e da Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 2014b).

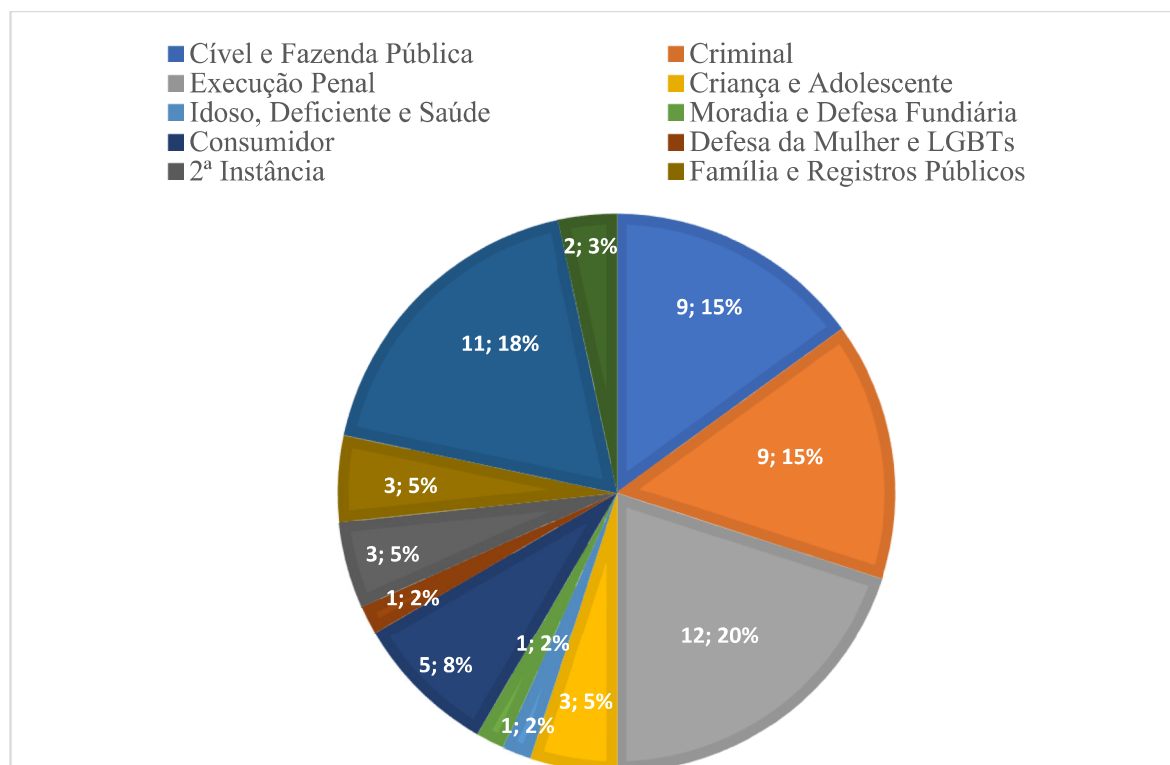
Considerando a existência de cento e nove comarcas judiciárias e duzentos e dezessete municípios no Estado do Maranhão⁶⁸, em junho de 2014, a DPE-MA ainda estava ausente, portanto, em oitenta e uma comarcas e cento e cinquenta e um municípios. Dessa forma, até junho de 2014, apenas cerca de 25% das comarcas maranhenses eram atendidas pela DPE-MA, ao passo que 75% delas não contavam com a atuação de defensores públicos estaduais. Por outro lado, até junho de 2014, apenas cerca de 30% dos municípios possuíam cobertura de atendimento da DPE-MA, enquanto quase 70% dos municípios maranhenses não possuíam Defensoria Pública Estadual instalada.

Frise-se que a relação das comarcas e municípios maranhenses que contavam com a presença da DPE-MA em junho de 2014 e o número de vagas, de Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e de Núcleos Regionais da DPE-MA existentes em cada uma das comarcas no período foi representada no Apêndice A (p. 211-217).

No que tange ao atendimento da DPE-MA na Comarca da Ilha de São Luís, até junho de 2014, era realizado por três Núcleos Regionais (Núcleos Regionais de São José de Ribamar, de Paço do Lumiar e da Raposa) e catorze Núcleos Especializados com sede na capital (Núcleo de Atendimento Cível, Núcleo de Atendimento à Família e Registros Públicos, Núcleo de Atuação Forense nas Varas de Família, Núcleo de Apoio a Atuação Forense nas Varas de Família, Interdição, Sucessões e Alvarás, Núcleo de Atuação Forense nas Varas Criminais, Núcleo do Tribunal do Júri, Núcleo de Execução Penal, Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária, Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente, Núcleo de Defesa do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde, Núcleo de Defesa da Mulher e de População LGBT, Núcleo de Defesa do Consumidor, Núcleo Itinerante e de Projetos Especiais e Núcleo com Atuação na 2ª Instância) (MARANHÃO, 2012, 2014b). O percentual de defensores públicos por áreas de atuação na Comarca da Ilha de São Luís no ano de 2014 está representada no gráfico 3, ao passo que a quantidade de vagas e de defensores públicos em atividade por núcleo especializado e área de atuação em 2014 foi representada no Apêndice B (p. 218-219).

⁶⁸ Por outro lado, a partir de 2017⁶⁸, o Poder Judiciário do Maranhão passou a ser dividido em 107 comarcas⁶⁸, com jurisdição em 217 municípios (MARANHÃO, 1991).

Gráfico 3 – Percentual de Defensores Públicos do Estado do Maranhão em atividade na Comarca da Ilha de São Luís em junho de 2014 por áreas de atuação



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 2014b).

Em 2014, foram criados mais trinta cargos para provimento efetivo na carreira de Defensor Público do Estado do Maranhão, através da Lei Complementar n.º 169, de 05 de dezembro de 2014, sendo vinte na 3.ª Classe e dez na 2.ª Classe, totalizando cento e setenta e um cargos existentes. À época estava vigente o IV Concurso Público para ingresso na classe inicial da carreira de Defensor Público, aberto através do Edital n.º 1 – DPE/MA, de 16 de setembro de 2011. No mesmo ano, foram realizadas duas novas nomeações de Defensores Públicos de 1ª Classe, mas não houve aumento no número de cargos providos por membros ativos, que permaneceu em cento e quarenta, em razão da saída de defensores públicos do quadro da instituição. No mesmo ano não foram criados Núcleos Regionais, portanto, a cobertura de atendimento da DPE-MA de comarcas judiciárias e municípios permaneceu inalterada (MARANHÃO, 2014b).

Quanto aos critérios utilizados para a distribuição e lotação dos defensores públicos, segundo o IV Diagnóstico da Defensoria Pública do Brasil, elaborado pelo Ministério da Justiça no ano de 2015, com dados do ano de 2014, a DPE-MA utilizou como critérios para a lotação

dos Defensores Públicos Estaduais nas comarcas judiciárias: o tamanho da população, o tamanho ou percentual da população de baixa renda e o índice de desenvolvimento humano local (BRASIL, 2015c). Ocorre que os critérios fixados pela Constituição para a lotação prioritária dos defensores públicos foram o adensamento populacional e a exclusão social, e não o tamanho da população (população absoluta) e o percentual da população de baixa renda (demanda pelo efetivo serviço da Defensoria Pública). Estes últimos foram critérios adotados pela Constituição para a distribuição da quantidade proporcional de defensores públicos em cada comarca, o que deve ser buscado após todas as comarcas possuírem, no mínimo, um defensor público.

Cabe ressaltar que, em 2014, não houve previsão orçamentária de dotação específica para a implantação de núcleos, mas houve um remanejamento de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para tal finalidade, que não foi liquidado, o que explica a não instalação de novos núcleos de atendimento no referido ano (MARANHÃO, 2014c).

Outra estratégia adotada pela DPE-MA, em 2014, para a expansão das suas ações foi a criação do Núcleo de Direitos Humanos, através da Resolução n.º 008- Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (CSDPEMA), de 19 de agosto de 2014. Consagrado como órgão de atuação da Defensoria, ao lado de outros núcleos especializados, o Núcleo de Direitos Humanos da DPE-MA possui sede em São Luís e atribuição para atuar na tutela de direitos e interesses individuais e coletivos. Suas demandas são encaminhadas pela Administração Superior da DPE-MA, por outras instituições ou pela sociedade civil. Os defensores públicos do núcleo podem atuar, inclusive, onde não há membro da Defensoria Pública, conforme a demanda e análise dos componentes do núcleo (MARANHÃO, 2012).

Sempre que a demanda referir-se, direta ou indiretamente, à violação das normas asseguradoras dos Direitos Humanos, o Núcleo de Direitos Humanos será chamado a atuar, diretamente ou fornecendo auxílio a membro da Instituição, nos termos do Art. 28, do Regimento Interno da DPE-MA (MARANHÃO, 2012).

Além de outras atribuições, incumbe ao Núcleo de Direitos Humanos da DPE-MA atuar na defesa, promoção e garantia dos direitos de pessoas e grupos vulneráveis, como as que sofram ameaça ou violação ao direito à igualdade racial; as que sofram discriminação religiosa; as que sofram discriminação em razão do tipo da atividade laborativa; as que se encontram em situação de rua; as populações tradicionais existentes em perímetros urbanos; as que sejam vítimas de tortura, abusos de autoridade e outros tipos de violência institucional praticadas por servidores públicos; as que demandem atuação em educação em direitos humanos; as que

tenham seu direito ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida ambientais violados ou ameaçados; as associações hipossuficientes, entre outros (MARANHÃO, 2012).

Em observância à função institucional da Defensoria Pública de educação em direitos, cabe ao Núcleo de Direitos Humanos promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos dentro da própria Instituição e também em projetos de educação de direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico junto à sociedade civil, preferencialmente por intermédio da Escola Superior da Defensoria Pública, sendo destinatários os hipossuficientes (MARANHÃO, 2012).

Pela natureza das atribuições do Núcleo de Direitos Humanos, verifica-se que a sua atuação não se encontra vinculada estritamente ao critério econômico de hipossuficiência. Pelo contrário, o seu foco está nos indivíduos ou grupos em situação de vulnerabilidade entendidos pelas “100 Regras de Brasília” como aqueles que encontram entraves para exercer com plenitude os seus direitos perante o sistema de justiça em razão da idade, da incapacidade, do pertencimento a comunidades indígenas ou a minorias, da vitimização, da migração e do deslocamento interno, da pobreza, do gênero e da privação de liberdade. A partir da criação de tal núcleo especializado, puderam ser adotadas ações individuais e coletivas, incluindo atuações estratégicas em prol de grupos vulneráveis, que superam a visão individualista da assistência jurídica pública e se aproximam mais de funções tradicionais da Defensoria Pública destacadas por Sousa (2012).

Para expandir o seu alcance tanto no que tange aos destinatários dos seus serviços quanto no que tange à forma de intervenção na realidade social dos vulneráveis, a DPE-MA adotou como estratégia, no período de 2014 a 2020, a intensificação da realização de parcerias e projetos com outras instituições e órgãos. Como exemplos desta prática adotada em 2014, cita-se a ampliação do Projeto *Fortalecendo os Vínculos Familiares*, lançado em outubro de 2013, que consiste no reconhecimento de paternidade pelos internos do sistema prisional maranhense e regularização do registro dos seus filhos e enteados.

A falta de reconhecimento paterno, além ocasionar um rompimento dos vínculos familiares, impedia que a criança visitasse os pais custodiados e que exercesse plenamente os seus direitos, como acesso à vacinação, à escola ou programas sociais. Assim, o projeto garante direitos fundamentais como a convivência familiar e o reconhecimento da filiação afetiva dos familiares de internos. A iniciativa da DPE-MA, através do Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente, com o apoio do Núcleo de Execução Penal e do Núcleo Psicossocial da instituição foi ganhador do Prêmio *Innovare* 2014, na categoria Defensoria Pública, a mais importante

premiação do sistema de justiça brasileiro que busca identificar, disseminar e reconhecer as iniciativas e práticas eficientes para a solução de problemas da Justiça no Brasil.

O Programa *Defensoria Pública sem Fronteiras* figura como outra estratégia adotada em 2014 pela DPE-MA para expandir sua atuação. Para participar do programa, a DPE-MA assinou termo de cooperação por meio do Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais (Condege), como forma de garantir o envio de defensores públicos para o atendimento de demandas emergenciais que possam surgir em qualquer Estado (MARANHÃO, [2014]). O Programa *Defensoria Pública sem Fronteiras* pode ser encarado, portanto, como estratégia de expansão da atuação da DPE-MA para além do Estado do Maranhão e como forma de suprir a carência de defensores públicos no território brasileiro, mediante a realização de forças-tarefas em nítido intercâmbio institucional entre as Defensorias Públicas Estaduais de todo o Brasil.

Em junho de 2014, a DPE-MA e a Federação das Indústrias do Maranhão (Fiema) assinaram termo de prorrogação do convênio para assegurar a continuidade da realização do Projeto *Ser Pai é Legal*, que visa a estimular o reconhecimento voluntário de paternidade, inclusive com o acesso gratuito ao exame de Ácido Desoxirribonucleico (DNA). O projeto é desenvolvido desde 2011, em parceria com a Fiema, por meio do Serviço Social da Indústria (Sesi), continua vigente. Nos primeiros três anos de execução, mais de 470 famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica foram atendidas. A democratização do acesso aos testes de DNA revela-se como importante estratégia para contribuir com a redução do número de crianças e adolescentes que não possuem o nome do pai nos seus registros de nascimento e, assim, potencializa o acesso aos direitos, promove o fortalecimento dos laços afetivos e da própria identidade dos sujeitos.

Ademais, para enfrentar o impactante desafio orçamentário da expansão da instituição, uma das estratégias adotadas no ano em análise foi a apresentação do primeiro projeto de lei complementar de iniciativa da DPE-MA, respaldada na garantia constitucional de iniciativa de proposta orçamentária, conquistada através da Emenda Constitucional n.º 80/2014. Tal projeto foi aprovado com a promulgação da Lei Complementar n.º 168, de 19 de novembro de 2014, que criou o Fundo de Aparentamento da Defensoria Pública do Estado (Fadep). O objetivo do Fadep é complementar os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento das ações institucionais, compreendendo a aquisição de equipamentos; a elaboração e execução de programas e projetos de interesse institucional; a construção e reforma de imóveis; a instalação e funcionamento de núcleos da Defensoria Pública; a contratação de serviços; o aprimoramento profissional de membros e servidores da Defensoria Pública do Estado; a edição de material

técnico-educativo; e a manutenção da Escola Superior da Defensoria Pública do Estado (ESDPE/MA).

Nos termos do art. 2º, da Lei Complementar n.º 168/2014, constituem receitas do FADEP:

I – os honorários de sucumbência nas ações patrocinadas por Defensor Público; II – as doações, os legados e as contribuições de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; III – os recursos provenientes de convênios ou contratos; IV – as provenientes da prestação de serviços a terceiros; V – os recursos provenientes de aluguéis ou permissões de uso de espaços livres para terceiros onde funcionem os órgãos da Defensoria Pública do Estado; VI – os recursos provenientes do produto da venda de publicações, inscrições em concursos e em provas seletivas de estagiários e da alienação de materiais permanentes ou inservíveis ou dispensáveis; VII – os rendimentos provenientes de suas aplicações financeiras; VIII – eventuais recursos que lhe forem expressamente atribuídos. (MARANHÃO, 2014a, não paginado).

No mesmo ano, outro projeto de lei complementar foi apresentado por iniciativa da DPE-MA, sendo aprovado como Lei Complementar n.º 169, de 05 de dezembro de 2014, que alterou várias disposições da Lei Orgânica Estadual e empreendeu uma reestruturação administrativa na instituição. Por meio da LC n.º 169/2014, foram criados trinta cargos de Defensor Público para provimento efetivo da Defensoria Pública do Estado, conforme já mencionado.

Cabe ressaltar que, para Pierre Bourdieu, “O direito consagra a ordem estabelecida ao reconhecer como legítima uma visão dessa ordem, que é uma visão de Estado e garantida pelo Estado” (CATANI *et al.*, 2017, p. 89-92). Contudo, o Poder Legislativo se constitui como estrutura que constrange os agentes que nele estão inseridos, que atuam no campo de acordo com as suas posições, de modo a conservar ou modificar sua estrutura. Enquanto Poder inserido no campo político, o Legislativo possui regras do jogo e desafios específicos e, segundo os autores, “não pode se libertar totalmente dos interesses sociais e dos grupos em nome dos quais a política se organiza. Mesmo porque os profissionais de representação agem em nome de representados [...]”. Dessa forma, o trabalho dos defensores públicos junto ao Poder Legislativo, através das iniciativas de lei, com o intuito de produzir um Direito que contribua para a ampliação dos serviços de assistência jurídica pública, além de fugir às funções institucionais tradicionalmente desenvolvidas, constitui-se como ferramenta de luta importante e necessária para a inclusão dos grupos vulneráveis na pauta da produção jurídica.

Em 2015, a Lei Complementar n.º 173, de 1º de abril de 2015 criou vinte e seis cargos de Defensor Público de 1ª classe, totalizando cento e noventa e sete cargos existentes. No mesmo ano, foi realizado o V Concurso Público para ingresso na classe inicial da carreira, aberto através do Edital n.º 01/2015 – DPE/MA, de 25 de junho de 2015, o que possibilitou

novas nomeações. Ao final de 2015, o número de cargos de Defensores Públicos providos subiu para cento e quarenta e um (MARANHÃO, 2015a).

No que tange à expansão dos núcleos de atendimento, em 2015, foram criados quatro Núcleos Regionais: o Núcleo Regional de Coroatá, na Comarca Judiciária de Coroatá, composta pelos municípios de Coroatá (sede) e Peritoró (termo judiciário); o Núcleo Regional de Lago da Pedra, que passou a atender a população da Comarca Judiciária de Lago da Pedra, composta pelos municípios de Lago da Pedra (sede), Lago do Junco, Lago dos Rodrigues e Lagoa Grande do Maranhão (termos judiciários); o Núcleo Regional de Matões, na Comarca de Matões, que passou a atender no município de mesmo nome; o Núcleo Regional de Buriticupu, na Comarca de Buriticupu, que abrange os municípios de Buriticupu (sede) e de Bom Jesus da Selva (termo judiciário) (MARANHÃO, 2015a). Dessa forma, em 2015, a cobertura da DPE-MA foi ampliada para mais quatro comarcas judiciárias e nove municípios.

No que se refere à lotação dos defensores públicos, não foi possível identificar os critérios utilizados pela Administração Superior da DPE-MA para a escolha das comarcas priorizadas no ano de 2015. Porém, considerando que houve a criação de novos Núcleos Regionais, pode-se afirmar que foram contempladas comarcas que ainda não contavam com o atendimento da DPE-MA e que houve um pequeno avanço na interiorização da instituição.

Quanto às estratégias orçamentárias adotadas no ano de 2015, destaca-se a regulamentação do Fundo de Aparelhamento da Defensoria Pública do Estado, efetivada somente a partir da edição da Resolução n.º 003⁶⁹ – DPGE, de 22 de janeiro de 2015. Entre outras determinações, o ato normativo estabeleceu que a Supervisão Financeira da DPE-MA deve demonstrar, na elaboração do plano de aplicação, os recursos disponíveis no Fadep; a média de recursos obtidos no exercício anterior e o esperado para o ano em curso; e as áreas estratégicas para aplicação dos recursos. A mesma resolução determinou o depósito dos recursos do Fadep em conta própria, cujos valores deverão ser divulgados no portal de transparência da instituição (MARANHÃO, 2015a). Para garantir maior controle e eficiência no recolhimento das receitas destinadas ao Fadep, a Defensoria criou um código específico de receita estadual no Sistema de Arrecadação Estadual, otimizando, assim, a destinação dos honorários de sucumbência nas ações patrocinadas pelos membros da carreira diretamente ao FADEP (MARANHÃO, [2018]).

⁶⁹ Cf. MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 003 – DPGE, de 22 de janeiro de 2015.** Regulamenta o Fundo de Aparelhamento da Defensoria Pública do Estado. Dispõe sobre a estrutura institucional de atuação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão. São Luís: DPE, 2015b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/5a7adc6547af0ad8482067fef2b4d6d8.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

No mesmo ano, R\$ 3.954,00 (três milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil reais) foram autorizados para a implantação de núcleos, mas, após remanejamento para outras finalidades, somente R\$ 2.059.045,78 (dois milhões, cinquenta e nove reais e setenta e oito centavos) foram liquidados (MARANHÃO, 2016b).

Ademais, entre as práticas institucionais desenvolvidas em 2015, merece relevo o início das ações do Projeto *Defensoria na Comunidade*, que tem o objetivo de prestar atendimento itinerante, através de um ônibus-escritório, dentro dos bairros da periferia da capital e no interior, com diversos serviços à população local, como atendimento e orientação jurídica, agendamentos para reconhecimento espontâneo de paternidade, atuação na área de registro público, família, negociação de dívidas, dentre outros. Todos os serviços que a Defensoria Pública disponibiliza nas suas instalações físicas são disponibilizados no ônibus-escritório. Essa iniciativa revela-se como importante estratégia de aproximação com a comunidade, na medida que busca superar as barreiras físicas, informacionais, as dificuldades para os assistidos se deslocarem até a instituição, a falta de informações sobre os serviços oferecidos pela Defensoria, entre outras.

Dois projetos institucionais também se destacam como ações desenvolvidas pela DPE-MA em 2015: o Projeto *Oportunizar para Ressocializar* e o Projeto *Hipervulneráveis e o acesso ao saneamento básico: do esgoto ao mínimo existencial*. O primeiro teve como objetivo garantir o processo de ressocialização de jovens em conflito com a lei, oferecendo o espaço da Defensoria Pública como campo de cumprimento da medida socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade e o segundo, desenvolvido em parceria com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e com a Faculdade Pitágoras, identificar bairros carentes de São Luís que não possuem redes coletoras de esgoto e abastecimento regular de água e buscar soluções dos problemas encontrados, de forma extrajudicial, junto à Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (Caema). O último projeto, que também ficou conhecido como *Defensores do Saneamento*, projeto conferiu à DPE-MA a vitória do Prêmio *Innovare* 2016 na categoria “Defensoria Pública” (BRASIL, 2017b).

Em ambos os projetos, percebe-se um viés de atuação diferenciado. Com o Projeto *Oportunizar para Ressocializar*, a DPE-MA forneceu respostas, através do exercício de atribuição não tradicional (inserção no ciclo de políticas públicas de ressocialização de jovens em conflito com a lei e atuação extrajudicial), para uma expressão da questão social do período. Por outro lado, com o Projeto como *Defensores do Saneamento*, a DPE-MA privilegiou a resolução extrajudicial de conflitos e, atuando em rede, também desenvolveu uma iniciativa de

fins educacionais, uma vez que os estudantes de engenharia da Faculdade Pitágoras atuaram na coleta dos dados para identificação dos problemas de saneamento.

Em 2016, não houve a criação de novos cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão. Por outro lado, mais dezenove membros efetivos passaram a compor o quadro de Defensores da instituição, totalizando cento e sessenta cargos providos. Com o aumento do número de membros em atividade, dois Núcleos Regionais foram criados no referido ano, sendo ampliada a cobertura da DPE-MA para mais duas comarcas judiciárias e três municípios: o Núcleo Regional na Comarca de Santa Quitéria, que compreende os municípios de Santa Quitéria (sede) e Milagres do Maranhão (termo judiciário); e o Núcleo Regional de Santa Helena, na Comarca de Santa Helena, que compreende os municípios de Santa Helena (sede) e Turilândia (termo judiciário) (MARANHÃO, 2016a).

Considerando que dezenove novos defensores públicos passaram a compor os quadros da DPE-MA e que apenas dois novos Núcleos Regionais foram criados no referido ano, com lotação de um defensor em cada um deles, conclui-se que os outros dezessete defensores foram lotados inicialmente em comarcas onde a DPE-MA já estava presente. Não se teve acesso aos atos específicos de lotação dos defensores públicos nomeados e lotados no ano de 2016, nem os atos normativos de criação dos Núcleos Regionais de Santa Quitéria e Santa Helena, razão pela qual não foram identificados os critérios utilizados para a escolha das novas comarcas abrangidas pela DPE-MA e de lotação dos novos membros ocorridas no ano de 2016.

No que se refere à adequação orçamentária, a partir de 2016, a Divisão de Controle Contábil-Financeiro da Supervisão Financeira da DPE-MA passou a especificar, em separado, os valores oriundos do Fadep, integrantes do orçamento da instituição. Em 2016, o orçamento destinado à implantação de núcleos reduziu drasticamente: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), o que correspondeu a apenas 1,26% do autorizado no ano anterior. Em contrapartida, houve o incremento de mais R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) e, do total, R\$ 170.640,00 (cento e setenta mil e seiscentos e quarenta reais) foram efetivamente executados, concretizando a instalação dos novos núcleos mencionados (MARANHÃO, 2017d).

No mesmo ano, foi realizada a primeira posse popular dos novos defensores públicos, na área Itaqui-Bacanga. Na ocasião, os novos membros foram apresentados à comunidade, movimentos sociais e organizações da sociedade civil e prestaram seus primeiros atendimentos jurídicos (MARANHÃO, [2018]). Mais que uma solenidade formal, a experiência pode ser encarada como importante canal de diálogo e aproximação com a sociedade civil.

Ainda em 2016, dois projetos institucionais devem ser destacados. Em outubro, foram iniciadas as atividades do Projeto *Acolhimento em Foco*, fruto de parceria da DPE-MA com a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (Semcas) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA), por meio do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Seu objetivo é garantir à criança e ao adolescente o menor tempo de permanência nos abrigos, através do atendimento multidisciplinar às crianças e seus familiares. Em novembro, por meio do Núcleo de Direitos Humanos e do Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente, a DPE-MA lançou o Projeto *Cuidar: Primeira Infância Abrace essa Ideia*, com o objetivo de mobilizar instituições públicas e privadas para sensibilizar a sociedade para a importância da primeira infância como fase determinante do desenvolvimento. Além disso, buscou desenvolver ações concretas para a disseminação da cultura do cuidado, tendo como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal pela Primeira Infância (MARANHÃO, [2018]).

Em 2017, não houve a criação de novos cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão. Ao final do ano, o número de cargos providos chegou a cento e setenta⁷⁰ e o processo de interiorização e capilarização dos serviços da DPE-MA continuou, ainda que a passos lentos. Foram inaugurados mais dois Núcleos Regionais: o Núcleo Regional de Presidente Dutra, na Comarca de Presidente Dutra, com jurisdição no município de mesmo nome; e o Núcleo Regional de Balsas, na Comarca de Balsas, que passou a atender em quatro municípios: Balsas (sede), Nova Colinas, Fortaleza dos Nogueiras, São Pedro dos Crentes e Tasso Fragoso⁷¹ (termos judiciários) (MARANHÃO, 2017c). Logo, no ano de 2017, a DPE-MA passou a atender em mais duas comarcas judiciárias e seis municípios.

Quanto aos critérios utilizados para a lotação dos defensores públicos nomeados e lotados no ano de 2017, não foram identificados os critérios utilizados para a escolha das novas comarcas abrangidas pela DPE-MA e de lotação dos novos membros ocorridas no ano de 2017,

⁷⁰ Segundo os dados fornecidos pela Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA, em dezembro de 2017, havia 169 cargos ocupados por defensores em atuação e, dentre os 28 cargos vagos, 3 pedidos de vacância e 1 defensor público afastado por licença sem vencimento, totalizando 173 membros ativos. Convém ressaltar que o pedido de declaração de vacância pela posse em outro cargo inacumulável, previsto no art. 33, VIII, da Lei n.º 8.112/90, torna o cargo vago, desocupado, apto a ser objeto de um novo provimento. Trata-se de um instituto que assegura ao servidor estável no cargo de origem sua recondução caso inabilitado no estágio probatório do cargo de destino ou mesmo caso deseje retornar ao antigo cargo, nos termos do art. 29, I, da Lei n.º 8.112/90. Por essa razão, esta pesquisa não considerou os defensores públicos com pedido de vacância como membros em atividade, pois no momento, apesar de não terem rompido definitivamente o vínculo com a instituição, não estavam ocupando cargos na DPE – MA. Em contrapartida, considerou o defensor público afastado por licença, pois seu cargo estava provido (MARANHÃO, 2017c).

⁷¹ A comarca de Tasso Fragoso foi agregada à de Balsas pela Resolução n.º 55/17 do Tribunal de Justiça do Maranhão.

pois não se teve acesso às nomeações ocorridas em 2017, nem aos atos normativos de criação dos Núcleos Regionais de Presidente Dutra e de Balsas. No entanto, considerando que houve a criação de novos Núcleos Regionais, pode-se afirmar que foram contempladas comarcas que ainda não contavam com o atendimento da DPE-MA e que houve mais um pequeno avanço na interiorização da instituição.

Por outro lado, a distribuição do número de vagas de defensores públicos no ano de 2017 pode ser analisada a partir de algumas resoluções que reorganizaram a DPE-MA durante o referido ano. A Resolução n.º 016-CSDPEMA, de 14 de dezembro de 2017 alterou o Regimento Interno da DPE-MA e criou novas vagas de Defensores Públicos nos Núcleos Regionais, reorganizou as atribuições dos membros atuantes nas comarcas e passou a dispor que o núcleo instalado em comarca com vara única será composto por dois defensores públicos; que o núcleo instalado em comarca com duas varas será composto por dois defensores públicos e; que o núcleo instalado em comarca com três varas será composto por três defensores públicos. Pela nova redação dos artigos 27-A, 27-B e 27-D do Regimento Interno da DPE-MA, percebe-se que houve uma vinculação entre a quantidade de defensores públicos que deveriam atuar na comarca judiciária e quantidade de varas existentes, que corresponde, na maior parte dos casos, ao número de juízes em atuação na comarca (MARANHÃO, 2012).

O mesmo se observa com a distribuição de vagas de Defensores Públicos nos Núcleos Regionais de Codó, Pedreiras, Itapecuru-Mirim, Caxias, Açailândia, Bacabal e Timon, a partir da análise da redação dos artigos 27-C, 27-G, 27-H, 27-I e 27-J, alterados pela Resolução n.º 16-CSDPEMA/2017. Os Núcleos Regionais de Codó, Pedreiras, Itapecuru-Mirim passaram a ser compostos por três defensores públicos (art. 27-C), número proporcional ao número de varas existentes em cada uma das comarcas, considerando que há três varas judiciárias nas comarcas de Codó e Itapecuru-Mirim e quatro varas na Comarca de Pedreiras. Os Núcleos Regionais de Caxias, Açailândia e Bacabal passaram a ser compostos por cinco defensores públicos (artigos 27-G, 27-H e 27-I, respectivamente), número proporcional ao número de varas existentes em cada uma das comarcas, considerando que há seis varas judiciárias nas comarcas de Caxias e Açailândia e cinco varas na Comarca de Bacabal. Já o Núcleo Regional de Timon passou a contar com oito defensores públicos (art. 27-J), número idêntico à quantidade de varas judiciárias existentes na Comarca de Timon. Logo, na distribuição de tais vagas de Defensores Públicos do Estado do Maranhão, a determinação do número de defensores nas comarcas levou em consideração o número de varas judiciais e a organização judiciária do Estado.

Destaca-se, ainda, a Resolução n.º 004 – DPGE, de 30 de janeiro de 2017 que, além de criar os Núcleos Auxiliares da Capital e respectivas vagas, criou a quinta vaga de Defensor Público no Núcleo de Atendimento Cível; a quarta vaga de Defensor Público no Núcleo Regional de Bacabal; e três vagas de Defensor Público no Núcleo Regional de Balsas, com base nos seguintes fundamentos:

[...] Considerando a grande demanda dos Núcleos Especializados na Capital; Considerando a necessidade de criação de apoio para substituição, suporte e auxílio dos Defensores Públicos da Comarca da Ilha de São Luís; Considerando a necessidade de implantação do Núcleo Regional de Balsas e a grande demanda do Núcleo Regional de Bacabal; [...]. (MARANHÃO, 2017a, não paginado).

Ademais, a Resolução n.º 008 – DPGE, de 10 de março de 2017 resolveu criar a segunda vaga de Defensor Público do Estado do Maranhão no Núcleo Regional de Buriticupu considerando:

[...] a deliberação do Plenário do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em 22 de fevereiro de 2017, determinando a instalação da 2ª Vara da Comarca de Buriticupu; [...] que Buriticupu é uma das Comarcas do Estado do Maranhão com maior quantitativo de ações judiciais em curso, alcançando atualmente cerca de 13.500 processos; [...] que o trabalho desempenhado por um único Defensor Público no Núcleo Regional de Buriticupu será insuficiente para atender a demanda da Comarca, seja para acompanhamento das ações judiciais em curso, ou realização de novos atendimentos à população hipossuficiente do município em comento. (MARANHÃO, 2017b, não paginado).

Percebe-se que o fundamento utilizado para a criação das novas vagas na Capital, no Núcleo Regional de Bacabal e no Núcleo Regional de Balsas (comarcas onde a DPE-MA já havia sido instalada) foi a demanda de trabalho; e para a criação de nova vaga no Núcleo de Buriticupu foi a instalação de uma nova vara judiciária na respectiva comarca e a demanda de trabalho existente.

No ano em análise, o orçamento autorizado para a implantação de núcleos se manteve inalterado em relação ao ano anterior, mas foi incrementado e totalizou R\$ 1.164.001,00 (um milhão, cento e sessenta e quatro mil e um reais), dos quais R\$ 811.027,54 (oitocentos e onze mil, vinte e sete reais e cinquenta e quatro centavos) foram utilizados (MARANHÃO, 2018e).

Algumas práticas do Núcleo de Direitos Humanos da DPE-MA ocorridas no ano de 2017 merecem ser mencionadas. Por meio de Mandado de Segurança Coletivo impetrado em 2017, a DPE-MA obteve sentença judicial que determinou ao cartório da comarca o registro de todas as crianças recém-nascidas que fossem autodeclaradas indígenas *Gamella* pelo registrando. O cartório local estava se negando a proceder a lavratura de registro civil das crianças sem a apresentação do Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani), fornecido pela Fundação Nacional do Índio (Funai), o que fere as regras estabelecidas na

Declaração Americana Sobre os Direitos dos Povos Indígenas, na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, no art. 231 da CF/88 e nos artigos 2.º e 3.º da Resolução Conjunta CNMP/CNJ n.º 03/2012.

Dessa forma, a atuação da instituição garantiu o direito à identificação civil povo indígena da etnia *Akroá Gamella*, do município de Viana e colocou em prática as funções institucionais formalmente reconhecidas pela LC n.º 132/2009 de “promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados [...] sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela” e de “exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos [...] de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado”, nos termos dos incisos X e XI do art. 4.º da Londp, respectivamente (BRASIL, 1994a, não paginado).

Outra atuação emblemática do Núcleo de Direitos Humanos da DPE-MA em 2017 foi a Ação Civil Pública ajuizada em face do Município de São Luís para garantir o retorno de vendedores ambulantes retirados dos cinco terminais de transporte coletivo situados na cidade de São Luís, no início de 2017. A decisão judicial foi favorável para que o Município remanejasse os trabalhadores ambulantes para outro local ou para os mesmos terminais, garantindo, assim, sua fonte de subsistência.

Destaca-se, ainda, a atuação do Núcleo de Direitos Humanos na defesa de comunidades tradicionais. Em conjunto com o Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária, o Núcleo de Direitos Humanos ajuizou, em 2017, Ação Civil Pública para paralisar as obras de construção do Terminal Portuário de São Luís na Comunidade Cajueiro, localizada na zona rural de São Luís. Em defesa da mesma comunidade, o Núcleo de Direitos Humanos também encaminhou denúncia à *China Banking Regulatory Commission* (CBRC), órgão regulador bancário da China sobre as irregularidades da construção.

Ademais, a atuação conjunta do Núcleo de Direitos Humanos e do Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária resultou no primeiro encaminhamento da DPE-MA à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Cidh) de pedido de medidas cautelares contra o Estado brasileiro por violação aos direitos de doze comunidades tradicionais situadas na capital maranhense, ameaçadas pela implantação do Terminal Portuário de Uso Privado, na Praia de Parnauçu, no território do Cajueiro. Dessa forma, resta evidenciada a concretização da função institucional da Defensoria Pública consagrada no inciso VI do art. 4º da LC n.º 80/1994, incluído pela LC n.º 132/2009, de representar nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e a possibilidade de postular perante seus órgãos (BRASIL, 1994a).

No que tange à atuação da DPE-MA em demandas coletivas, deve-se ressaltar que, desde o reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações civis públicas, a tutela coletiva tem sido bastante destacada para a defesa de direitos e interesses coletivos e difusos, em juízo ou de forma extrajudicial. No ano de 2017, o Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária obteve judicialmente a suspensão do despejo de onze famílias residentes em sobrado localizado no Centro Histórico de São Luís. No mesmo ano, a DPE-MA firmou acordo judicial com o Estado do Maranhão na Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís para a implementação de mais dezoito leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e trinta e um novos leitos na enfermaria no Hospital Carlos Macieira, unidade de saúde integrante da rede pública estadual.

Em harmonia com a terceira onda de acesso à justiça e com a função institucional da Defensoria Pública de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial de litígios, a utilização dos métodos alternativos de resolução e conflitos, como a mediação, a conciliação e as recomendações têm sido práticas buscadas e incrementadas nos últimos anos pela DPE-MA, especialmente a partir do ano de 2017, inclusive na área coletiva. Algumas atuações extrajudiciais ganharam relevo no ano de 2017. Através do Núcleo Regional de Barra do Corda, a DPE-MA garantiu a limpeza e desobstrução dos rios Corda e Mearim, junto à Administração Pública Municipal, por meio de recomendações com o objetivo de evitar o assoreamento dos rios e os riscos de enchentes na região. Além disso, o Núcleo de Defesa do Consumidor celebrou TAC com a Companhia de Energia Elétrica do Maranhão (Cemar) para otimizar os procedimentos de cobranças nas hipóteses de ausência de leitura de unidades consumidoras, o que evidencia a atuação extrajudicial na tutela coletiva (MARANHÃO, [2018]).

A partir da análise das atuações da DPE-MA no ano de 2017, observaram-se tentativas de aproximação da instituição com a comunidade e com potenciais usuários dos serviços de assistência jurídica pública. Com efeito, em maio de 2017, o Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente, em parceria com a Assessoria de Comunicação da Defensoria, criou o Projeto *TV Defensoria*, ferramenta de educação em direitos que visa a estabelecer um canal de comunicação entre a instituição e o assistido, por meio da exibição de audiovisuais que abordam diferentes temáticas da atuação realizada pelos defensores públicos. Os vídeos produzidos passaram a ser transmitidos nos televisores instalados nas unidades de atendimento da DPE-MA na capital e no interior do Estado (MARANHÃO, [2018]). A iniciativa faz parte de um conjunto de ações desenvolvidas pela DPE-MA para superar a barreira da desinformação e promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento

jurídico, função institucional consagrada no art. 4.º, III, da Londp, com redação dada pela LC n.º 132/2009.

Quanto aos projetos e parcerias interinstitucionais iniciados no ano de 2017, destacam-se: o Projeto *Defensoria em sua casa*, a campanha *Leitura que Liberta*, o Projeto *Superando Barreiras: em defesa da criança e do adolescente com deficiência* e o Projeto *Concilia – Semana da Conciliação da Defensoria Pública de Pinheiro-MA*. O Projeto *Defensoria em sua casa* foi iniciado em maio de 2017 pelo Núcleo Regional da DPE-MA em Barra do Corda, com o objetivo de proporcionar atendimento itinerante a idosos e pessoas com dificuldade de deslocamento, com ênfase da resolução extrajudicial das demandas. A oportunidade de ir até os assistidos fez com que os defensores públicos executores do projeto tivessem a oportunidade de conhecer de perto a realidade das comunidades e as necessidades dos moradores locais (MARANHÃO, [2018]).

Por outro lado, o Projeto *Leitura que Liberta*, lançada em agosto de 2017 pelo Núcleo de Execução Penal da DPE-MA, com o objetivo de arrecadar livros para viabilizar a criação de bibliotecas nas unidades prisionais da capital e, assim, permitir o cumprimento da Lei Estadual n.º 10.606, de 30 junho de 2017, que instituiu o Projeto *Remição pela Leitura* no âmbito dos estabelecimentos penais do Maranhão. O projeto prevê o abatimento de quatro dias no tempo total de cumprimento da pena para cada livro lido por interno do sistema prisional (MARANHÃO, [2018]).

O Projeto *Superando Barreiras: em defesa da criança e do adolescente com deficiência* foi viabilizado pela assinatura de convênio, em outubro de 2017, pelo Ciapd da DPE-MA, pelo Município de São Luís, através da Semcas, e pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís (CMDCA/SL). O objetivo do projeto, que está sendo executado com recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São Luís (FMDCA/SL), é garantir os direitos de crianças e adolescentes com deficiência e seus familiares, por meio de atendimento multiprofissional, como forma de amenizar a discriminação que sofrem e os efeitos da sua fragilidade emocional (MARANHÃO, [2018]).

Para priorizar a resolução extrajudicial de litígios, com a realização de acordos e conciliações, em novembro de 2017, o Núcleo Regional de Pinheiro implantou o Projeto *Concilia – Semana da Conciliação da Defensoria Pública de Pinheiro-MA*, cujo objetivo é diminuir o número de ações levadas ao Poder Judiciário.

A atuação da DPE-MA junto ao Poder Legislativo também foi verificada no ano de 2017. No mês de agosto do referido ano, a DPE-MA apresentou projeto de lei que versa sobre a reestruturação dos cargos da instituição, o que inclui os cargos de defensor público e cargos

administrativos. Em outubro, através do Núcleo de Defesa do Consumidor, solicitou a criação de uma frente parlamentar municipal para discutir a questão de falta de saneamento básico na capital, em audiência pública realizada na Câmara Municipal de São Luís. Ademais, em novembro de 2017, o Núcleo Regional de Timon da DPE-MA atuou na criação do Fundo de Urbanização e Regularização Fundiária.

No que tange às práticas de gestão pública observadas no ano de 2017, verifica-se que a DPE-MA deu um passo importante para a estruturação e modernização da sua nova sede, quatro vezes maior que a atual, que não mais atende às necessidades de seus servidores e assistidos. A instituição assinou convênio com o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ-MA), a PGE-MA e o Governo do Estado do Maranhão para a construção da “Cidade da Justiça”, complexo que será construído em terreno pertencente ao Estado do Maranhão e que abrigará as sedes da DPE-MA, TJMA e da PGE-MA (MARANHÃO, [2018]).

Em 2018, não houve a criação de novos cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão, ao passo que o número de cargos providos subiu para cento e oitenta e cinco⁷², com cento e oitenta e quatro membros em atividade no quadro da DPE-MA. No entanto, não houve criação de novos Núcleos Regionais, permanecendo estável o número de comarcas e municípios atendidos (MARANHÃO, 2018d).

Considerando que o número de cargos providos passou de cento e setenta para cento e oitenta e cinco no ano de 2018 e que não houve expansão de núcleos de atendimento, comarcas e municípios, percebe-se que os novos defensores foram lotados inicialmente em comarcas onde a DPE-MA já estava presente. Não se teve acesso aos atos específicos de lotação dos defensores públicos nomeados e lotados no ano de 2018, razão pela qual não foram identificados os critérios utilizados para a escolha de lotação dos novos membros ocorridas no ano de 2018.

Por outro lado, foi possível identificar os critérios utilizados para a distribuição de novas vagas de defensores públicos no quadro de membros da DPE-MA no referido ano. Ao verificar as disposições da Resolução n.º 006-CSDPEMA de 23 de março de 2018, que alterou o art. 27-F, no Regimento Interno da DPE-MA, para estabelecer que os Núcleos Regionais de Balsas e Santa Inês serão compostos por quatro defensores públicos, também se observou a vinculação da quantidade de defensores públicos à quantidade de varas judiciárias nas

⁷² Segundo os dados fornecidos pela Supervisão de Recursos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, em dezembro de 2018, havia 184 cargos ocupados por defensores em atuação e, dentre os cargos vagos, 4 pedidos de vacância e 1 defensor público afastado por licença sem vencimentos, totalizando 189 membros ativos e 185 cargos providos.

respectivas comarcas, ambas compostas por cinco. A criação da 14ª vaga de Defensor Público do Estado do Maranhão no Núcleo Regional de Imperatriz, através da Resolução n.º 007 – DPGE, de 1º de março de 2018, foi fundamentada nos seguintes considerandos:

[...] Considerando a necessidade de equilibrar o número de Defensores Públicos, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público onde a Defensoria Pública atua; Considerando que o trabalho desempenhado pelos Defensores Públicos no Núcleo Regional de Imperatriz, atualmente, é insuficiente para atender a demanda na Comarca, seja para acompanhamento das ações judiciais em curso, ou realização de novos atendimentos à população hipossuficiente dos Municípios que compõem a unidade jurisdicional em comento [...]. (MARANHÃO, 2018a, não paginado).

Logo, a criação de nova vaga de Defensor Público do Estado do Maranhão no Núcleo Regional de Imperatriz teve como critério a busca pela simetria dos órgãos do sistema de justiça na comarca judiciária e a demanda de trabalho nos municípios compreendidos pela respectiva comarca. Ademais, a Resolução n.º 030 – DPGE, de 22 de outubro de 2018, criou a 10ª (décima) vaga de Defensor Público do Estado do Maranhão no Núcleo Regional de Timon e a 6ª vaga de Defensor Público com atuação no Núcleo Auxiliar Geral, com base nos seguintes fundamentos:

[...] Considerando a necessidade de equilibrar o número de Defensores Públicos, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público onde a Defensoria Pública atua; Considerando as deliberações ocorridas na 190ª Sessão Extraordinária do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, no dia 19 de outubro de 2018, no sentido da necessidade de criação da 10ª vaga de Timon com atuação na Execução Penal [...]. (MARANHÃO, 2018b, não paginado).

Pela literalidade do ato normativo, a criação das novas vagas foi, mais uma vez, justificada pela busca da assimetria entre os órgãos que compõem o sistema de Justiça – Defensoria Pública, Poder Judiciário e Ministério Público – e, ainda, pela demanda de trabalho. Por consequência, houve, ainda, a preocupação em equiparar o número de defensores públicos à quantidade de varas judiciárias na respectiva comarca. Com efeito, na Comarca de Timon há dez juízes e oito varas judiciárias. O mesmo pode ser observado quando da criação, no ano de 2018, da sexta vaga de Defensor Público no Núcleo Regional de Caxias; e a décima quinta vaga de Defensor Público do Estado do Maranhão no Núcleo Regional de Imperatriz. Na Comarca de Caxias, há sete juízes e seis varas judiciárias; e, na Comarca de Imperatriz, há vinte e cinco juízes e quinze varas.

Por outro lado, a criação, por meio da Resolução n.º 033 – DPGE, de 31 de outubro de 2018, de uma vaga de serviço extraordinário para atuação perante a 2ª Vara Especializada de Combate à Violência contra a Mulher também foi justificada com base na demanda de trabalho:

[...] Considerando que o Núcleo de Defesa da Mulher/LGBT possui atuação ordinária apenas na 1ª Vara da Mulher da Comarca de São Luís/MA;

Considerando que não há vaga definitiva criada para atuação na 2ª Vara da Mulher da Comarca de São Luís/MA, todavia, o número de demandas é crescente e recorrente da DPE, conforme relatório da Coordenação do Primeiro Atendimento; [...]. (MARANHÃO, 2018c, não paginado).

Em 2018, o orçamento autorizado para a implantação de núcleos aumentou duas vezes em relação ao ano anterior, sendo executado o valor de R\$ 102.737,80 (cento e dois mil, setecentos e trinta e sete reais e oitenta centavos) após remanejamento de valores de outras dotações. Além disso, recursos oriundos de convênios celebrados com o Poder Público Federal permitiram a expansão de importantes ações pela DPE-MA. Um deles foi o Convênio n.º 00126/2018, celebrado com a Secretaria Nacional de Proteção Global, por meio do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, cujo objeto era ampliar o atendimento à população LGBT e à mulher, com a realização de ações de educação em direitos, tendo em vista a prevenção das situações de violência. Por meio desse convênio, a DPE-MA recebeu o valor de R\$ 248.580,00 (duzentos e quarenta e oito mil, quinhentos e oitenta reais) dos cofres federais, o que, somado a R\$ 13.000,00 (treze mil reais) de contrapartida da DPE-MA, resultou em R\$ 261.580,00 (duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e oitenta reais) (BRASIL, 2019a), a serem empregados na execução do Projeto *Respeitar a diferença é viver sem violência*.

O outro acordo foi o Convênio n.º 00156/2018, cujo objeto é o fortalecimento do atendimento jurídico das pessoas privadas de liberdade no Estado do Maranhão e seus familiares, além do estímulo à manutenção dos vínculos familiares através da implantação da visita virtual. Celebrado com o Depen, através do Fundo Penitenciário Nacional, o referido convênio destinou o valor de R\$ 2.483.150,96 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, cento e cinquenta reais e noventa e seis centavos) à DPE-MA que, por sua vez, contribuiu com a contrapartida de R\$ 37.457,72 (trinta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e setenta e dois centavos) (BRASIL, 2018a). Os recursos recebidos por meio deste convênio estão sendo empregados na execução do Projeto *Assistência Legal e Visita Virtual*.

No que tange às atuações desenvolvidas pela DPE-MA em 2018, vale mencionar algumas iniciativas no âmbito da aproximação com a comunidade, da promoção dos direitos humanos, da tutela coletiva, resolução extrajudicial de demandas, projetos e parcerias institucionais e práticas de gestão pública.

A missão da Defensoria Pública de promover a defesa dos vulneráveis na ordem jurídica exige o desenvolvimento de uma instituição capaz de dialogar com a comunidade. Assim, a expansão da DPE-MA deve passar, necessariamente, pela aproximação das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Em 2018, o processo de escolha do Ouvidor Geral da DPE-MA foi modificado, como forma de garantir uma gestão democrática e que permita maior

participação social na definição da agenda institucional. A partir de então, o Ouvidor Externo da DPE-MA passou a ser escolhido a partir de lista tríplice, definida por votação de entidades da sociedade civil organizada, com atuação social comprovada, devidamente habilitadas durante etapa do processo eleitoral.

Com relação à educação em direitos, a DPE-MA, através do Núcleo de Direitos Humanos, firmou, em maio de 2018, um acordo de cooperação técnica com a Universidade Estadual do Maranhão (Uema) para o desenvolvimento do Projeto de Extensão *Novos Caminhos*, que tem o objetivo de contribuir para o acesso à justiça por meio das tecnologias de informação e educação em direitos humanos (MARANHÃO, [2018]).

Uma outra ação desenvolvida pelo Núcleo de Direitos Humanos da DPE-MA em 2018 foi a criação do *Observatório da Intolerância Política – Maranhão 2018*, em conjunto com a Defensoria Pública da União no Maranhão e Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Maranhão, com o objetivo de receber denúncias, através de uma plataforma eletrônica, de pessoas que se sentissem vítimas de intolerância política (MARANHÃO, [2018]). A iniciativa respondeu aos anseios sociais, políticos e democráticos daquele momento histórico, pois durante a disputa eleitoral de 2018 foram observados, em várias partes do Brasil e no Maranhão, vários casos de intolerância, violência e preconceito. Com a criação do Observatório, passou-se a receber denúncias de indivíduos ou coletividades vítimas de atos de ameaça, violência física, assassinato, ataque virtual ou dano patrimonial por intolerância política para, então, prestar orientação jurídica e adotar medidas extrajudiciais e judiciais, através da atuação da DPE-MA, da DPU-MA e OAB-MA.

Algumas ações da DPE-MA relativas à tutela coletiva de direitos, empreendidas no ano de 2018, merecem ser mencionadas. O Núcleo do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde, a DPE-MA celebrou, em 2018, acordo com o Estado do Maranhão, através da Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB), para demarcação de vagas de estacionamento destinadas a idosos e pessoas com deficiência nas vias públicas de São Luís, nas proximidades de monumentos históricos, artístico, turístico, cultural e paisagístico da capital. A atuação privilegiou a resolução extrajudicial de demandas, evitando a propositura de medida judicial e pautou-se não em um critério econômico de hipossuficiência, mas em uma situação de vulnerabilidade em razão da idade e do estado físico de grupos sociais mais frágeis

que encontram reais dificuldades em exercer seus direitos, em sintonia com as “100 Regras de Brasília” e o art. 4.º, XI, da Londp⁷³, com redação dada pela LC n.º 132/2009.

No campo da tutela coletiva, a legitimidade da Defensoria Pública não se esgota na possibilidade de propor a ação civil pública, mas alcança também a propositura da Ação por Ato de Improbidade Administrativa, como ressaltado na seção 3.2. Em fevereiro de 2018, Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pela DPE-MA, através do Núcleo Regional de Zé Doca, foi julgada procedente e resultou na condenação do ex-prefeito e do ex-secretário da localidade. A ação foi inédita no cenário nacional, pois, na época, ainda havia controvérsias acerca da legitimidade da Defensoria Pública para a tutela da probidade e moralidade administrativas e eficiência do erário público.

No âmbito da atuação extrajudicial, em 2018, a DPE-MA criou o Núcleo de Conciliação e Mediação, a fim de realizar a composição de acordos extrajudiciais e, assim, contribuir para a redução do número de judicializações. A iniciativa faz parte do Projeto *Conciliar: rapidez e eficiência no acesso à Justiça*, implementado em setembro de 2018, por meio de termo de cooperação firmado com o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, focado especialmente nas demandas na área de Família. Os assistidos que procuram a Defensoria Pública, com pedidos de divórcio, de alimentos, da guarda de filhos e reconhecimento são orientados sobre a possibilidade de resolverem suas demandas com mais celeridade, por meio da conciliação. Há o cadastro do assistido na pauta do Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejusc) do TJMA, em São Luís, Imperatriz e Timon, quando conciliadores ou mediadores intermediarão a solução da demanda entre as partes.

Frise-se que uma importante ferramenta utilizada pela Defensoria Pública na tutela individual e coletiva para potencializar a sua atuação extrajudicial é a Recomendação, instrumento escrito que, embora não seja dotado de coercibilidade, realiza uma advertência, por meio da indicação de um problema e indicações de providências. Um exemplo de atuação exitosa foi a autorização, em agosto de 2018, da incorporação de medicamento indicado no tratamento da doença Degeneração Macular Relacionada à Idade à lista de medicamentos gratuitos fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), após várias solicitações feitas pelo Núcleo de Defesa do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde.

Outras resoluções extrajudiciais foram viabilizadas, no ano de 2018, através da expedição de Recomendações pelo Núcleo de Defesa do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da

⁷³ “Art. 4.º, XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado [...]”. (BRASIL, 1994, não paginado).

Saúde. Uma delas foi a indicação de adoção de medidas pelas concessionárias de *ferryboat* Serviporto e Internacional Marítima para garantir o atendimento prioritário, preferencial e imediato às pessoas com deficiência e idosos, nos termos da legislação vigente. O outro exemplo foi a Recomendação expedida ao Município de São Luís para construção de uma nova unidade do Centro Dia, para ampliar o serviço social que oferta atendimento, durante o dia, para jovens e adultos com deficiência em situação de dependência total de seus familiares.

Quanto aos projetos e parcerias institucionais realizados no ano de 2018, vale mencionar o lançamento do *Projeto Plantão Psicológico centrado na pessoa: democratizando o acesso público à Psicologia*, em parceria com a Universidade Federal do Maranhão (Ufma) e a Faculdade Pitágoras. O objetivo é oferecer serviços de psicologia ao público, prestados por estudantes do curso de Psicologia, supervisionados por professores das instituições de ensino superior (MARANHÃO, [2018]). O projeto assumiu relevância ainda maior no período da pandemia do Coronavírus, quando foi disponibilizado acolhimento psicológico virtual para a comunidade em geral e para os servidores da instituição.

Ademais, outro grande projeto de reconhecimento de paternidade foi iniciado pela DPE-MA no ano de 2018: o Projeto *Pais e filhos: Reconhecer é um ato de amor*, que tem o objetivo de estimular e garantir, prioritariamente por via extrajudicial, o reconhecimento espontâneo de paternidade de crianças, jovens e adultos. Para a concretização do projeto, a DPE-MA propôs-se a atuar em parceria com unidades escolares, que são responsáveis por identificar alunos que não possuam os nomes do pai em suas certidões de nascimento. Após essa pesquisa, incumbe à Defensoria realizar palestras de orientação e sensibilização nas escolas e mediar as situações apresentadas para que os genitores realizem espontaneamente sua inclusão no registro civil dos filhos.

Ademais, um importante avanço na área de gestão pública empreendido no ano de 2018 foi a implantação do Sistema de Gerenciamento de Atendimento (SGA) na sede da DPE-MA, em São Luís, o qual foi ampliado em 2019 para a Sala do Fórum Desembargador José Sarney Costa, para o Núcleo de Defesa do Consumidor, para o Núcleo de Execução Penal e para o Núcleo Regional de Paço do Lumiar. Com a utilização da nova ferramenta, o tempo compreendido entre a chegada do assistido na Defensoria e a conclusão do seu atendimento passou de 2h40 para 1h30 na sede, em São Luís.

A melhoria na área do atendimento ao público presencial facilita o acesso dos assistidos à instituição. Além disso, no mesmo ano, a DPE-MA iniciou a utilização de transporte individual de passageiro acionado por aplicativo na região metropolitana de São Luís, para a execução de suas atividades. O intuito é economizar recursos com a locação de veículos e gastos

com combustíveis, a fim de reduzir em até 1/3 os gastos com transportes da instituição e investir os recursos economizados em outras áreas da instituição.

Em 2019, não foram criados cargos. Com a realização do VI Concurso Público de provas e títulos para ingresso na carreira de Defensor Público do Estado do Maranhão, aberto através do Edital n.º 01/2018 – DPE/MA, de 05 de outubro de 2018⁷⁴, o número de cargos providos chegou a cento e oitenta e sete⁷⁵, com cento e oitenta e seis membros em atividade no quadro (MARANHÃO, 2019c). No entanto, o processo de interiorização da DPE-MA foi freado, pois não houve a extensão da cobertura da DPE-MA para novas comarcas judiciárias e municípios.

Quanto à extensão dos núcleos, foi inaugurado um novo núcleo de atendimento na capital, o Núcleo Ecológico do Itaqui-Bacanga, localizado na Zona Rural de São Luís VI, que compreende cerca de sessenta bairros. A unidade de atendimento foi o primeiro núcleo ecológico e sustentável da Defensoria Pública do Brasil, construída em *contêineres*, obra considerada mais limpa e 70% mais barata que uma construção de alvenaria dos mesmos moldes e que faz parte do Projeto *Defensoria Perto de Você*, iniciado no mesmo ano, conforme será explicitado (MARANHÃO, 2019c).

Quanto aos critérios utilizados para a lotação dos defensores públicos nomeados e lotados no ano de 2019, não foram identificados os critérios utilizados para a escolha das comarcas em que foram lotados, pois não se teve acesso às nomeações ocorridas em 2019. No entanto, considerando que não houve a criação de novos Núcleos Regionais, pode-se afirmar que foram contempladas comarcas que já contavam com o atendimento da DPE-MA, não havendo que se falar em ampliação da interiorização da instituição no referido ano.

Quanto aos critérios utilizados no ano de 2019 para a distribuição de vagas, cita-se alguns atos normativos publicados no referido ano. A criação da terceira vaga de Defensor Público do Estado do Maranhão no Núcleo Regional de Pinheiro, realizada pela Resolução n.º 021 – DPGE, de 29 de agosto de 2019, também foi fundamentada no atendimento à proporcionalidade entre o número de defensores públicos, juízes e promotores, uma vez que na comarca há três juízes e três varas judiciárias. Confira-se:

[...] Considerando a necessidade de equilibrar o número de Defensores Públicos, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público onde a Defensoria Pública atua;

⁷⁴ O concurso teve seu prazo de validade suspenso pela Resolução n.º 027 – DPGE, de 09 de junho de 2020, em virtude do estado de calamidade pública declarado pela União e pelo Estado do Maranhão provocado pela pandemia da *Corona Virus Disease - 2019 (Covid-19)*.

⁷⁵ Segundo os dados fornecidos pela Supervisão de Recursos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, em dezembro de 2019, havia 186 cargos ocupados por defensores em atuação e, dentre os cargos vagos, 4 pedidos de vacância e 1 defensor público afastado por licença sem vencimentos, totalizando 191 membros ativos e 187 cargos providos.

Considerando a instalação da 3ª Vara da Comarca de Pinheiro, no dia 16 de agosto de 2019;

Considerando o Provimento 402019 da Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão, em 28 de agosto de 2019, que dispôs sobre a redistribuição dos feitos em razão da instalação da 3ª vara da Comarca de Pinheiro;

Considerando que o trabalho desempenhado pelos Defensores Públicos no Núcleo Regional de Pinheiro, atualmente, é insuficiente para atender a demanda na Comarca, seja para acompanhamento das ações judiciais em curso, ou realização de novos atendimentos à população hipossuficiente dos Municípios que compõem a unidade jurisdicional em comento [...]. (MARANHÃO, 2019b, não paginado).

Por outro lado, a Resolução n.º 006 – DPGE, de 06 de fevereiro de 2019, que criou a sexta vaga de Defensor Público no Núcleo de atuação no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão utilizou como fundamentos: a necessidade de equilibrar o número de Defensores Públicos, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público onde a Defensoria Pública atua; a criação e funcionamento da 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão; e a desproporção entre o número de defensores, atualmente cinco, e as quantidades de câmaras, sendo três criminais e cinco cíveis isoladas, além das 1ªs Câmaras Criminais Reunidas e das 1ªs e 2ªs Câmaras Cíveis Reunidas, e o Pleno (MARANHÃO, 2019a).

No ano de 2019, o orçamento autorizado para a implantação de núcleos aumentou mais de catorze vezes em relação ao ano anterior, sendo equivalente a R\$ 1.465.340,00 (um milhão, quatrocentos e sessenta e cinco mil e trezentos e quarenta reais). Após um remanejamento de recursos, totalizou R\$ 2.172.767,00 (dois milhões, cento e setenta e dois mil e setecentos e sessenta e sete reais), dos quais apenas R\$ 707.663,00 (setecentos e sete mil, seiscentos e sessenta e três reais) foram liquidados. Ademais, em 2019, a DPE-MA recebeu cerca de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais) em recursos através de emendas parlamentares⁷⁶ individuais destinadas à instituição por sete deputados federais e um senador, representantes do Maranhão no Congresso Nacional, e de um deputado estadual (MARANHÃO, 2020c).

As emendas parlamentares federais totalizaram R\$ 1.750.000,00 (um milhão e setecentos e cinquenta mil reais) e destinaram os recursos para a execução do Convênio n.º 00001/2019, celebrado com a Secretaria Nacional de Justiça (Senajus), através do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O objeto do convênio é a aquisição de contêineres, placas solares e computadores, para a implantação de núcleos ecológicos de atendimento em Colinas, Cururupu, Parnarama; a reestruturação dos Núcleos Regionais da DPE-MA de Coroatá e

⁷⁶ As emendas parlamentares são instrumentos utilizados por deputados e senadores para modificar as propostas orçamentárias anuais encaminhadas ao Poder Legislativo. Podem acrescentar despesas ao projeto, propor novos projetos, com a destinação dos recursos já previstos no projeto original e suprimir eventuais despesas previstas. Por meio das emendas, os parlamentares podem aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando a uma melhor alocação dos recursos públicos.

Caxias, cujos prédios de alvenaria serão substituídos por estruturas de contêineres; bem como a modernização do parque tecnológico da sede da DPE-MA. Serão somados a esse valor R\$ 141.596,59 (cento e quarenta e um mil, quinhentos e noventa e seis reais e cinquenta e nove centavos), relativos à contrapartida da Defensoria Pública do Estado, totalizando assim R\$ 1.891.596,59 (um milhão, oitocentos e noventa e um mil, quinhentos e noventa e seis reais e cinquenta e nove centavos) (BRASIL, 2019b).

Os recursos recebidos por meio deste convênio estão sendo empregados na execução do Projeto *Defensoria Perto de Você*. Por outro lado, a outra parcela do valor corresponde à emenda parlamentar estadual foi destinada para a construção do Núcleo Ecológico do Itaqui-Bacanga, inaugurado na Zona Rural de São Luís em dezembro de 2019, o que marcou o início do referido projeto.

Deve-se destacar, ainda, o papel do Orçamento Participativo⁷⁷ no aumento da alocação de recursos públicos para a DPE-MA. No Orçamento Participativo 2019, a instalação ou ampliação da Defensoria Pública foi a proposta mais votada em catorze dos vinte e dois territórios maranhenses⁷⁸. Na região das Alpercatas, a proposta mais votada foi a instalação de núcleo ecológico da Defensoria Pública nas comarcas de Colinas e Mirador, com o intuito de promover o acesso a direitos, bem como a modernização da gestão por meio de práticas sustentáveis e economia de recurso público com gastos de advogados dativos. Na Amazônia Maranhense, a proposta mais votada foi inserir no planejamento governamental a criação do Núcleo de Defensoria Pública na comarca de Itinga do Maranhão, bem como fortalecer os Núcleos Regionais de Açailândia e Buriticupu, visando fomentar o desenvolvimento sustentável. Para a região da Baixada Maranhense, a maioria da população votou na criação e

⁷⁷ Desde 2015, o Governo do Estado do Maranhão adotou como parte do planejamento estratégico estadual, o Orçamento Participativo, que tem como objetivo a democratização do orçamento público com a participação popular no planejamento orçamentário e elaboração do Plano Plurianual (PPA), da LDO e da LOA. Promovido pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (Seplan), pela Secretaria de Comunicação Social e Assuntos Políticos (Secap), e pela Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (Sedihpop), o Orçamento Participativo realiza a escuta da população durante as audiências públicas quanto ao que considerava prioritário para a sua região. Após as audiências, as propostas são disponibilizadas para consulta pública, na plataforma digital de participação popular do Governo do Maranhão (PARTICIPA MA) e nas agências dos Correios, através de cédulas. Após a votação, as propostas mais votadas são divulgadas e devem ser incluídas na Lei Orçamentária Anual do ano seguinte e no Plano Plurianual vindouro (MARANHÃO, 2019c).

⁷⁸ Em 2019, o Orçamento Participativo foi ampliado. Em vez das quinze audiências públicas comumente realizadas, foram realizadas 35 audiências públicas, que contemplaram vinte e dois territórios⁷⁸. Durante a realização das audiências, a população foi amplamente informada sobre a realidade dos seus municípios e regiões quanto a aspectos financeiros, econômicos e sociais; conhecimentos orçamentários e a forma de votação no Orçamento Participativo. Ao todo, mais de 60 mil maranhenses participaram no decorrer do processo (MARANHÃO, 2019c).

instalação de Núcleos de Defensoria Pública do Estado, para atuar na proteção judicial e extrajudicial do acesso à terra (MARANHÃO, 2019c).

Para a região dos Campos e Lagos, uma das prioridades eleitas foi a estruturação da Defensoria Pública do Estado em Arari, Cajari e Vitória do Mearim, como mecanismo de efetivação de monitoramento das políticas públicas implementadas na região. Além disso, a estruturação da Defensoria Pública Estadual de Viana (já existente) e a criação de Núcleos Regionais da DPE-MA nas cidades do território onde existem comarcas: São João Batista, São Vicente Férrer, Olinda Nova, Matinha e Penalva. Por outro lado, para a região Guajajaras, a proposta mais votada foi destinar o orçamento público para a instalação de núcleos ecológicos da DPE-MA nas comarcas de Dom Pedro, São Domingos, Eugênio Barros e Tuntum, conforme a agenda de compromissos com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A região do Gurupi Maranhense também elegeu como prioridade de investimentos públicos a implantação do núcleo da Defensoria Pública na Região do Gurupi, com a finalidade de efetivação dos direitos humanos (MARANHÃO, 2019c).

Na região do Mearim, a proposta mais votada foi priorizar a instalação e estruturação da Defensoria Pública nas comarcas de Paulo Ramos e Vitorino Freire, no sentido de garantir a igualdade de acesso à justiça e contribuir para implementação da agenda de compromissos de acordo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Para o Médio Itapecuru, decidiu-se incluir no planejamento estratégico estadual uma meta de instalação de núcleos ecológicos da Defensoria Pública nos municípios de Cantanhede e Anajatuba, bem como fortalecer os núcleos já existentes na região. De igual modo, no território do Médio Mearim, a proposta mais votada foi instalar uma unidade da DPE-MA nas comarcas de Joselândia e Santo Antônio dos Lopes, com foco no cumprimento dos ODS (MARANHÃO, 2019c).

A proposta mais votada para a região Metropolitana foi estruturar e instalar a Defensoria Pública Estadual na comarca de Morros, com a implantação de núcleos ecológicos, o que beneficiaria os municípios de Morros, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino; e reforço nos Núcleos Regionais de Rosário, Santa Rita e Icatu, para redução de gastos públicos com a advocacia dativa. Na região do Pindaré, a prioridade orçamentária eleita foi destinar recursos públicos para a instalação de um núcleo da Defensoria Pública na região do Vale do Pindaré. Já no território das Serras, a proposta mais votada foi implantar núcleos ecológicos e sustentáveis da Defensoria Pública nas comarcas de Grajaú e Arame, visando à economia de recursos públicos e igualdade de direitos, conforme os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (MARANHÃO, 2019c).

No território do Sertão Maranhense, a prioridade eleita foi a criação do núcleo da Defensoria Pública em municípios do Sertão Maranhense, visando à redução de gastos com a advocacia dativa e a eficiência dos serviços de assistência jurídica prestados. Por fim, no território do Tocantins Maranhense, a proposta mais votada foi a criação de núcleos de atendimento da Defensoria Pública nas comarcas de Amarante do Maranhão, João Lisboa, São Pedro da Água Branca, Senador La Roque e Montes Altos, bem como o fortalecimento do Núcleo Regional da Defensoria Pública de Imperatriz (MARANHÃO, 2019c).

No ano de 2019, duas importantes atuações da DPE-MA ganharam destaque no âmbito da tutela coletiva. No início do ano, várias áreas carentes da capital foram atingidas pelas fortes chuvas ocorridas em São Luís, que ocasionaram vários desabamentos e prejuízos aos moradores de áreas de risco, como Sacavém, Salinas do Sacavém e Sá Viana. Assim, foi realizada uma força-tarefa nos bairros atingidos, com o deslocamento de defensores públicos e equipe da DPE-MA para as comunidades, a fim de prestarem atendimentos jurídicos e orientações para a população de forma mais próxima. Além das providências jurídicas tomadas, a DPE garantiu, através de articulação interinstitucional, a doação de 120 geladeiras aos moradores prejudicados pela Cemar, a partir de acordo celebrado.

Por outro lado, a DPE-MA celebrou acordo em Ação Civil Pública movida pelo Núcleo de Defesa do Consumidor e pelo Núcleo do Idoso, Pessoa com Deficiência e da Saúde que garantiu a disponibilização de três carrinhos elétricos adaptados, para locomoção de pessoas com mobilidade reduzida na área do Centro Histórico de São Luís.

Em 2019, destaca-se a atuação da DPE-MA na promoção de políticas públicas em prol dos refugiados venezuelanos, da etnia indígena Warao, que deixaram seu país de origem em virtude da crise econômica e política e chegaram a São Luís em abril de 2019. Em parceria com a DPU-MA, TJMA, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Pastoral da Criança, Ufma, Estado do Maranhão e Município de São Luís, a DPE-MA organizou uma atuação em rede, para realização de uma força-tarefa de abordagem e orientação nas principais avenidas da cidade, onde os venezuelanos estavam posicionados, bem como nos abrigos em que foram acolhidos.

O objetivo foi traçar estratégias para garantir aos venezuelanos o acesso aos serviços e políticas públicas de moradia, aluguel social, educação, atenção básica de saúde, bem como oferecer proteção às crianças e adolescentes, que podiam ser observadas nas avenidas da capital em situação de mendicância. A DPE-MA realizou, ainda, uma interlocução com as entidades integrantes do Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Sesi) para realização de cursos de capacitação

voltados aos refugiados em São Luís, como forma de integrá-los ao mercado de trabalho do Estado.

No que tange à aproximação com a comunidade, no ano de 2019, a DPE-MA lançou o Curso de Formação de Defensores Populares, que visa à capacitação de lideranças comunitárias, representantes de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil para a difusão e conscientização em direitos humanos, bem como para identificação e encaminhamento de demandas coletivas detectadas em suas respectivas áreas de atuação. No mesmo ano, a primeira turma foi formada, com a capacitação de trinta e quatro lideranças comunitárias da região metropolitana de São Luís. No segundo semestre de 2019, foi criado o quadro “Fala Defensor”, na Rádio Mirante AM, com o intuito de realizar entrevistas quinzenalmente com um dos defensores públicos dos quadros da capital, para tratar de educação em direitos e outros temas jurídicos de interesse da comunidade.

Entre as parcerias e projetos institucionais desenvolvidos durante o ano de 2019, merecem destaque: Projeto *Respeitar a Diferença é Viver Sem Violência*, Projeto *Assistência Legal e Visita Virtual no Sistema Prisional do Maranhão*, Projeto *Defensoria: Todos pela Atenção Básica*, Projeto *Reconstruindo Laços: em defesa da criança e do adolescente em situação de acolhimento* e Projeto *Defensoria Perto de Você*.

O Projeto *Respeitar a Diferença é Viver Sem Violência*, fruto do Convênio n.º 00126/2018, celebrado pela DPE-MA com a Secretaria Nacional de Proteção Global, por meio do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos foi pensado com o objetivo de fortalecer os atendimentos jurídicos, sociais e psicológicos ao público feminino e à população LGBT e ampliar as ações em educação em direitos já desenvolvidas para a conscientização e tolerância da diversidade de gênero. No primeiro ano de execução, o projeto registrou 1.682 atendimentos, além de palestras e participações em eventos ligados à área de atuação. Em outubro de 2019, as atividades desenvolvidas pelo projeto foram expandidas para o Núcleo Regional de Pinheiro (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS, 2019a).

Em junho de 2019, a atuação da DPE-MA na área de execução penal foi potencializada com o início de um relevante projeto: Projeto *Assistência Legal e Visita Virtual no Sistema Prisional do Maranhão*, fruto de um convênio estabelecido entre o Depen e a DPE-MA. O projeto, que é executado em parceria com outros órgãos da Execução Penal, como o Poder Judiciário e a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Maranhão (Seap-MA), possui o objetivo geral de fortalecer a prestação de assistência jurídica às pessoas privadas de liberdade no Estado do Maranhão e de estimular a manutenção dos seus vínculos familiares (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS, 2019b).

Para tanto, o projeto pretende garantir o atendimento jurídico especializado integral às pessoas privadas de liberdades nas unidades prisionais da respectiva área de atuação da DPE-MA; monitorar todos os ingressos no Centro de Observação Criminológica e Triagem (Cocts) e na Unidade Prisional de Ressocialização Feminina de São Luís (Upfem), com a identificação da situação processual de cada interno; estimular a manutenção dos vínculos socioafetivos entre os custodiados e seus familiares, através da implantação da Visita Virtual no sistema prisional maranhense⁷⁹; articular com os serviços públicos essenciais, acionando a rede de políticas públicas estadual e municipal voltadas às necessidades dos presos e seus familiares; aprimorar a integração entre Defensoria Pública, Seap e demais órgãos da Execução Penal.

No primeiro ano de execução do projeto em São Luís, o perfil de 2.909 pessoas privadas de liberdade que entraram no cárcere na capital maranhense foram analisados. A partir dessa análise, situações de prisões ilegais e de providências processuais pendentes passaram a ser identificadas de forma mais célere, com o encaminhamento do caso ao defensor público competente para atuar. Ademais, no ano de 2019, o Projeto *Assistência Legal e Visita Virtual* impulsionou em pelo menos 15% a assistência jurídica prestada pela DPE-MA a pessoas privadas de liberdade em São Luís, com um total de 9.525 atendimentos realizados em 2019 pelo Núcleo de Execução Penal (MARANHÃO, 2020d).

Na área psicossocial, foram realizados 551 atendimentos de familiares e pessoas presas, com o objetivo de dar suporte às demandas de facilitação de acesso à documentação civil básica, reconhecimento de paternidade, verificação de enquadramento na condição de gestante ou mãe de filhos menores de 12 anos ou com deficiência, para subsidiar pedidos de prisão domiciliares às mulheres encarceradas; intervenções em casos de saúde e de pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei. A partir dos objetivos propostos, foram identificadas situações que exigem a intervenção mais incisiva para o enfrentamento do superencarceramento, bem como foram produzidos dados que serão utilizados para subsidiar a formulação de políticas públicas no âmbito do sistema prisional (MARANHÃO, 2020e).

Em julho de 2019, um novo projeto institucional na área para a proteção da infância foi iniciado: o Projeto *Defensoria: Todos pela Atenção Básica*, com o intuito de fortalecer o serviço público de atenção básica como medida de enfrentamento à mortalidade materna e

⁷⁹ Em março de 2020, foi iniciada a segunda etapa do projeto: a implantação do serviço de visita virtual, que consiste na realização de contato por meio de videoconferência dos detentos da capital maranhense com os seus familiares no interior, que se dirigem aos núcleos de atendimento da DPE-MA no interior para participar de vídeo chamada com o interno que está em estabelecimento prisional em São Luís. Esse contato tornou-se ainda mais fundamental em tempos de pandemia, quando as visitas presenciais foram suspensas em todas as unidades prisionais do Maranhão.

infantil no Maranhão, que é a 2^a (segunda) maior do Brasil. Em parceria com a DPE-MA, devem atuar a Secretaria Estadual de Saúde, a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Estadual de Articulação de Políticas Públicas, o Hospital Universitário e a Sociedade de Puericultura e Pediatria do Maranhã, que assinaram termo de cooperação técnica para realizações de ações articuladas para a execução do projeto. A proposta é aplicar nas unidades de saúde que realizam partos e nas unidades básicas de saúde um questionário para identificação situacional de atendimentos em gestantes, puérperas e bebês, realizar um censo pré-natal e, assim, oferecer um serviço público de saúde de melhor qualidade, o que contribuirá, também, para a redução das judicializações.

Outro projeto do Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente e pelo Núcleo Psicossocial da DPE-MA foi iniciado em 2019: o Projeto *Reconstruindo Laços: em defesa da criança e do adolescente em situação de acolhimento*. O foco do projeto é contribuir para o processo de acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, como forma de estreitar os laços familiares para que o acolhimento ocorra de forma excepcional e pelo menor tempo possível.

No ano de 2019, diante do iminente fim do prazo de oito anos previsto pela Emenda Constitucional n.º 80/2014 para lotação de defensores públicos em todas as comarcas brasileiras, tornou-se urgente pensar em estratégias para fomentar a interiorização e expansão dos serviços da DPE-MA em menor tempo e com o mínimo de gastos financeiros possíveis. É certo que o cumprimento do comando constitucional inserido no Art. 98, do ADCT, para que os entes federativos instalem e organizem, efetivamente, a Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais, até 2022, em número proporcional à demanda e à respectiva população, envolve não apenas custos relacionados ao ingresso de novos membros na carreira, mas também relacionados à estruturação e manutenção de Núcleos Regionais, com número razoável de servidores para atendimento digno da população.

Dessa forma, em dezembro de 2019, foi iniciado o Projeto *Defensoria Perto de Você*, que adotou os núcleos ecológicos como alternativa mais econômica para a execução do plano de expansão e interiorização da DPE-MA. A construção deve ser realizada através de contêineres, que são autossustentáveis por serem dotados de placas solares que produzem a energia elétrica necessária para o desenvolvimento das atividades. Os núcleos ecológicos representam mais acesso a direitos no interior do Estado, potencializando o alcance social, a um custo menor, com base em critérios de sustentabilidade, inovação e responsabilidade social. Tanto é que a estruturação de novas unidades de atendimento da DPE-MA a partir da instalação de núcleos ecológicos em comarcas que ainda não possuem a cobertura da instituição, foram o

diferencial das propostas de investimentos públicos ganhadoras do Orçamento Participativo 2019.

A instalação do Núcleo Ecológico do Itaqui-Bacanga, em dezembro de 2019, foi realizada em terreno doado pelo Poder Público Municipal e custeada com recursos provenientes de emenda parlamentar estadual e apoio do governo estadual. Além do baixo custo na construção, os custos de manutenção com energia elétrica e aluguel são inexistentes, em razão da geração de energia elétrica por meio de placas solares. Além disso, através de parceria celebrada com a Seap-MA, os móveis utilizados para a estruturação do núcleo foram fabricados por mão de obra carcerária, que também foi empregada na parte de construção civil da obra.

Até o final desta pesquisa, três Núcleos Ecológicos haviam sido inaugurados, sendo dois no interior do Estado, em comarcas judiciárias que ainda não possuíam Defensores Públicos Estaduais em atuação – Penalva e Morros. Ademais, há a previsão de inauguração de mais dois Núcleos Regionais Ecológicos da Defensoria Pública estadual, em outubro de 2020, nas comarcas de São João dos Patos, que abrange os municípios de São João dos Patos e Sucupira do Riachão, e de Colinas, que compreende os municípios de Colinas e Jatobá, o que atende à vontade popular manifestada durante a votação do Orçamento Participativo 2019 no sentido de priorizar recursos a serem alocados neste projeto.

O planejamento institucional prevê a extensão da Defensoria Pública, ainda no ano de 2020, à comarca de Cururupu, que abrange os municípios de Cururupu (sede) e Serrano do Maranhão (termo judiciário); à comarca de Grajaú, que compreende os municípios de Grajaú (sede), Formosa da Serra Negra e Itaipava do Grajaú (termos judiciários); à comarca de Parnarama; à comarca de Governador Nunes Freire, que abrange os municípios de Governador Nunes Freire (sede), Maranhãozinho e Centro do Guilherme (termos judiciários); de São Mateus do Maranhão, que engloba os municípios de São Mateus do Maranhão (sede) e Alto Alegre do Maranhão (termo judiciário); à comarca de Cantanhede, que compreende os municípios de Cantanhede (sede), Pirapemas e Matões do Norte (termos judiciários); e à comarca de Porto Franco, que compreende os municípios de Porto Franco (sede), Campestre do Maranhão, Lajeado Novo e São João do Paraíso (termos judiciários). Ademais, ainda em 2020, será inaugurada outra unidade de atendimento na zona rural de São Luís. Dos 11 novos núcleos previstos para 2020, seis serão entregues em cidades com unidades prisionais de ressocialização.

Por outro lado, a Defensoria Pública Geral do Estado do Maranhão planeja inaugurar, no ano de 2021, novos Núcleos Regionais Ecológicos nas comarcas de Barreirinhas e Tutóia, o que beneficiará as populações dos municípios de Barreirinhas, Tutóia e Paulino

Neves, termo judiciário da comarca de Tutóia. Com a inauguração do Núcleo Regional de Tutóia, a DPE-MA estará em todas as localidades com unidades prisionais, o que contribuirá para o aprimoramento do sistema de justiça criminal. Ademais, há previsão de inauguração de uma nova unidade de atendimento estruturada em núcleo ecológico e sustentável na zona rural de São Luís, além de novas instalações para os já existentes Núcleo de Execução Penal, Núcleo de Defesa do Consumidor e para os Núcleos Regionais de Coroatá e Caxias.

Em razão da iniciativa de construção de núcleos ecológicos e sustentáveis, a DPE-MA está concorrendo ao 8º Prêmio Melhores Práticas de Sustentabilidade na Administração Pública – Prêmio A3P⁸⁰, como uma das três instituições finalistas na Categoria Inovação na Gestão Pública. Ressalte-se que a iniciativa pioneira da DPE-MA de estruturação de unidades de atendimento em núcleos ecológicos foi adotada como paradigma nacional. No início do segundo semestre de 2020, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) criou uma linha de emendas parlamentares federais, que será disponibilizada em 2021, a ser utilizada pelas Defensorias Públicas brasileiras interessadas em expandir os seus serviços com a criação de núcleos ecológicos em contêineres (MARANHÃO, 2020a).

Dessa forma, a estratégia de expansão da DPE-MA por meio dos núcleos ecológicos tem se revelado como importante ferramenta de gestão pública de elevado alcance social pautada na economicidade e na sustentabilidade.

Em 2020, não foram criados cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão. Até junho de 2020, havia cento e noventa e dois cargos de Defensor Público providos de um total de 197 cargos existentes⁸¹. Apesar da crise econômica e dos efeitos da pandemia do novo Coronavírus, o processo de expansão da DPE-MA foi retomado com o Projeto *Defensoria Perto de Você*, com o objetivo de interiorizar os serviços da instituição, a partir da estruturação de núcleos regionais em contêineres (MARANHÃO, 2020b).

Até o mês de junho, duas novas comarcas judiciárias passaram a contar com a presença da DPE-MA no referido ano: Penalva e Morros. Nas duas localidades, sedes das comarcas de mesmo nome, foram instalados Núcleos Regionais ecológicos, nos moldes do instalado na região do Itaqui-Bacanga, em 2019. Além dos moradores do município de Morros, o Núcleo Regional de Morros atenderá os municípios de Presidente Juscelino e Cachoeira

⁸⁰ Prêmio A3P é realizado de dois em dois anos pelo Programa Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente, e objetiva reconhecer o mérito de iniciativas dos órgãos e entidades do setor público que contribuem para a sustentabilidade ambiental das atividades públicas, e estimular a implementação de ações inovadoras de gestão ambiental (BRASIL, 2019c).

⁸¹ Segundo os dados fornecidos pela Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA, em junho de 2020, havia 192 cargos ocupados por defensores em atuação e, dentre os cargos vagos, 2 pedidos de vacância, totalizando 194 membros ativos e 192 cargos providos (MARANHÃO, 2020b).

Grande, termos judiciários da comarca. Até o encerramento desta pesquisa, os defensores públicos que atuarão nas referidas comarcas ainda não estavam lotados nas respectivas localidades (MARANHÃO, 2020b). A relação entre o número de vagas, de Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e núcleos regionais da DPE-MA por comarcas e municípios, em junho de 2020, foi representada no Apêndice C (p. 220-226).

Quanto aos critérios utilizados para a lotação dos defensores públicos nomeados e lotados no ano de 2020, não foram identificados os critérios utilizados para a escolha das comarcas em que foram lotados, pois não se teve acesso às nomeações ocorridas em 2020. No entanto, considerando que houve a criação de dois Núcleos Regionais até junho de 2020, pode-se afirmar que foram contempladas comarcas que ainda não contavam com o atendimento da DPE-MA (Comarcas de Penalva e Morros), havendo uma pequena ampliação da interiorização da instituição no referido ano. Quanto aos critérios utilizados no ano de 2020 para a distribuição de vagas, frise-se que não se teve acesso às resoluções que dispuseram sobre a distribuição de vagas no referido ano.

No aspecto financeiro, em 2020, houve mais um aumento exponencial em relação ao ano anterior. Cerca de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) foram autorizados para a implantação de núcleos (MARANHÃO, 2021a).

Em 2020, a pandemia do novo Coronavírus originou e acentuou várias situações de vulnerabilidade social que demandaram atuações coletivas pela Defensoria Pública em todo o país. No Maranhão, não foi diferente. Em Ação Civil Pública ajuizada pela DPE-MA, o Poder Judiciário determinou que o Município de Paço do Lumiar continuasse a fornecer alimentação escolar a todos os alunos da rede pública municipal, durante o período de suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia. Outra importante atuação coletiva durante a pandemia foi a impetração, em maio de 2020, de *habeas corpus* coletivo, perante o STF, em conjunto com outras quinze Defensorias Públicas Estaduais do Brasil, para concessão de liberdade provisória ou prisão domiciliar de todas as mulheres presas gestantes, puérperas ou lactantes pelo período de calamidade pública. Ademais, para combater a propagação do novo Coronavírus, o Núcleo Regional de Imperatriz ajuizou Ação Civil Pública solicitando o bloqueio total de circulação de pessoas no município, com poucas exceções, conhecido como *lockdown*. As práticas destacadas evidenciaram que o critério econômico para a determinação da atuação da DPE-MA não tem sido preponderante nas atuações coletivas. A existência de vulnerabilidades sociais tem sido priorizada em detrimento da identificação da situação econômica de cada membro da coletividade para a atuação da instituição.

No mesmo ano, várias medidas extrajudiciais foram adotadas pela DPE-MA para resguardar os direitos da população durante o período da pandemia e conter o avanço do contágio do novo Coronavírus. Pode-se citar algumas recomendações expedidas a entidades públicas e privadas, como a recomendação expedida a diversos bancos para a adoção de medidas para evitar aglomerações e filas dentro e fora das agências bancárias; a recomendação expedida à BRK Ambiental para que a empresa não suspendesse o fornecimento de água aos municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar em casos de inadimplemento dos consumidores, enquanto durasse a pandemia; recomendação ao Governo do Estado do Maranhão para implantação de Hospital de Campanha para tratamento de pacientes contaminados pelo novo Coronavírus em Santa Inês, visando a atender o município e cidades da Região do Pindaré.

Ademais, o Núcleo de Direitos Humanos da DPE-MA também se mobilizou durante a pandemia e, através de atuação em parceria com a Defensoria Pública da União no Maranhão, foi emitida Recomendação Conjunta ao poder público municipal das cinco cidades mais populosas do Maranhão (São Luís, Imperatriz, São José de Ribamar, Timon e Caxias) para a adoção de medidas urgentes para atender às especificidades da população em situação de rua quanto à prevenção e ao controle da epidemia da Covid-19. Dentre as medidas solicitadas, destacam-se: a apresentação às Defensorias Públicas dos fluxos de atendimento elaborados no tocante à prevenção e à contenção da epidemia da Covid-19 nos equipamentos socioassistenciais de acolhimento às pessoas em situação de rua; a não suspensão ou restrição do funcionamento dos equipamentos, como forma de não cessar ou diminuir os fornecimentos de alimentação, abrigo e higiene; fornecimento de sabão ou sabonete, álcool em gel e máscaras descartáveis e álcool gel (MARANHÃO, 2021b).

Sob outro prisma, novos projetos foram desenvolvidos no referido ano. No mês de março, o Projeto *Bem-estar no Cárcere*, idealizado pelo Núcleo de Execução Penal da DPE-MA, foi iniciado por meio da assinatura de termo de cooperação técnica com a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, a Secretaria Municipal de Desportos e Lazer (Semdel). O projeto visa a proporcionar saúde e qualidade de vida, bem como contribuir para o processo de ressocialização das mulheres privadas de liberdade custodiadas na Upfem, por meio da realização de atividades aeróbicas, danças, treinos funcionais e atividades lúdicas, duas vezes por semana.

Em abril de 2020, outro projeto foi iniciado no contexto da pandemia do Coronavírus, o Projeto *Reconnectando Pessoas: mediações virtuais em tempos de distanciamento social*. Executado por meio do Núcleo de Mediação e Conciliação e da Central de Relacionamento com o Cidadão da DPE, em parceria com o Centros Judiciários de Resolução de Conflitos do TJMA, o intuito é oferecer atendimento jurídico virtual na área de

resolução extrajudicial de conflitos, especialmente em casos na área de família, como divórcios, revisão e execução de alimentos, guarda de menores, entre outros.

A atuação da DPE-MA junto ao Poder Legislativo foi fomentada em 2020. Os defensores públicos com atuação no Núcleo Regional de Itapecuru-Mirim elaboraram e apresentaram, no mês de fevereiro, proposta de projeto de lei ao Presidente da Câmara dos Vereadores do município que institui a Política de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Ademais, em março de 2020, a DPE-MA articulou junto à Assembleia Legislativa do Maranhão importante projeto de lei no contexto da crise sanitária gerada pela pandemia da Covid-19. A pedido do Núcleo de Defesa do Consumidor, foi apresentado por parlamentar estadual projeto de lei que visa à limitação, por pessoas físicas, da compra de produtos considerados emergenciais no combate à pandemia em quantidade a ser estabelecida por decreto do Poder Executivo, bem como à proibição de elevação abusiva dos preços, por parte dos fornecedores, durante o período de crise mundial.

Por fim, em abril de 2020, o Núcleo de Direitos Humanos da DPE-MA, em parceria com o Município de São Luís, por meio da atuação da Semcas, garantiu a destinação de emendas parlamentares municipais, no valor de mais de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para emprego em favor da população economicamente vulnerável, durante este período de crise mundial (MARANHÃO, 2020f). A articulação interinstitucional ocorreu por meio de audiência pública remota, promovida pela Câmara Municipal de São Luís, com o objetivo de discutir a liberação e o planejamento do emprego de recursos públicos oriundos de emendas parlamentares propostas pelos vereadores de São Luís. A partir da atuação junto ao Legislativo Municipal, a DPE-MA defendeu o fortalecimento de políticas assistenciais em favor dos cidadãos vulneráveis no contexto da pandemia do Coronavírus, tendo em vista que os recursos liberados se converterão em cestas básicas, aluguel social e equipamentos de proteção individual.

Conforme foi visto, o fundamento utilizado para a criação de vagas e distribuição dos defensores nas comarcas foi a organização judiciária do Estado, a busca pela simetria e a demanda judicial existente na comarca. Ainda assim, seria possível que as mesmas comarcas contempladas com a criação de novas vagas e novos núcleos representassem as comarcas prioritárias com relação aos critérios fixados constitucionalmente, notadamente, população absoluta e demanda pelo efeito serviço da Defensoria, no caso da criação de vagas, e maior adensamento populacional e maior exclusão social, no caso de lotação efetiva dos defensores.

A obediência (ou não) à lotação prioritária dos defensores públicos pode ser constatada criando-se uma ordenação das comarcas judiciárias maranhenses, segundo o grau de maior adensamento populacional e maior exclusão social, o que indicaria as comarcas com

prioridade de lotação dos defensores públicos para, em seguida, verificar se as lotações ocorridas entre junho de 2014 e junho de 2020 foram realizadas nestas comarcas.

Para a identificação das comarcas maranhenses com maior adensamento populacional, tornou-se imprescindível elaborar cálculos que contemplassem os duzentos e dezessete municípios maranhenses que integram as cento e sete comarcas, uma vez que não há em bancos de dados públicos informações sobre o adensamento populacional das comarcas maranhenses, mas tão somente dos municípios, tal qual o banco de dados do IBGE, que analisa e disponibiliza dados relativos à população absoluta, adensamento populacional e área territorial por município, e não por comarca. Foram obtidos os adensamentos populacionais por comarcas somando-se as populações absolutas dos municípios que compõem as comarcas e dividindo-se o resultado pela soma das áreas de cada município que pertence às comarcas. Assim, foi obtida a ordenação das comarcas judiciárias do Estado do Maranhão pelo maior adensamento populacional, de acordo com o Apêndice D (p. 227-233).

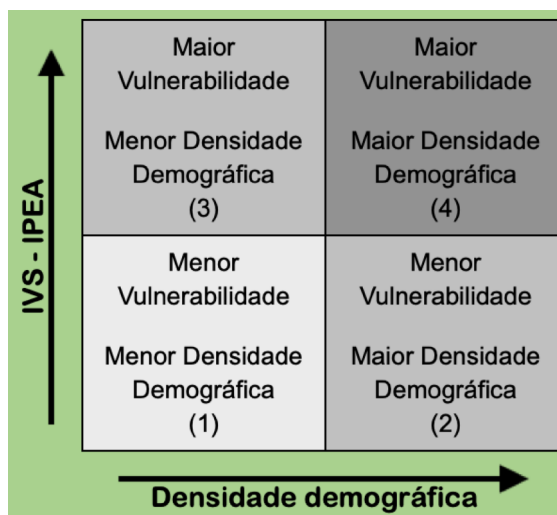
De igual modo, o IVS disponibilizado é individualizado por município. Para este estudo, tornou-se necessário produzir os referidos dados por comarca através da média ponderada entre os Índices de Vulnerabilidade Social (IVS-Ipea) de cada município que faz parte das cento e sete comarcas. Assim, foi obtida a ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pela exclusão social, mensurada pelo IVS-Ipea, conforme Apêndice E (p. 234-238).

Após a obtenção das ordenações decrescentes das comarcas judiciárias maranhenses pelos critérios de adensamento populacional e de exclusão social, elaboraram-se gráficos de dispersão no programa *Microsoft Excel*, a partir da associação entre os dados do IVS-Ipea e da densidade demográfica (hab./km²) das comarcas, apresentados nas tabelas acima retratadas. Cabe ressaltar que os gráficos (ou diagramas) de dispersão são representações visuais de possível relação entre duas variáveis.

Os gráficos de dispersão elaborados mostram, simultaneamente, os indicadores de densidade demográfica (eixo horizontal) e IVS-Ipea (eixo vertical) para cada comarca (representadas pelos pontos). Adicionalmente, os gráficos trazem informações quanto às comarcas não lotadas até a referente data selecionada para análise. A combinação dessas duas variáveis por comarca foi representada pelos pontos dispersos no gráfico, que estão posicionados exatamente na intersecção entre as variáveis exclusão social e adensamento populacional. Quanto mais próximo o ponto estiver dos eixos, menor a sua exclusão social e menor o seu adensamento populacional. De modo inverso, quanto mais distante estiver dos

eixos, maior a sua exclusão social e maior o seu adensamento populacional, conforme demonstrado na figura 3 a seguir:

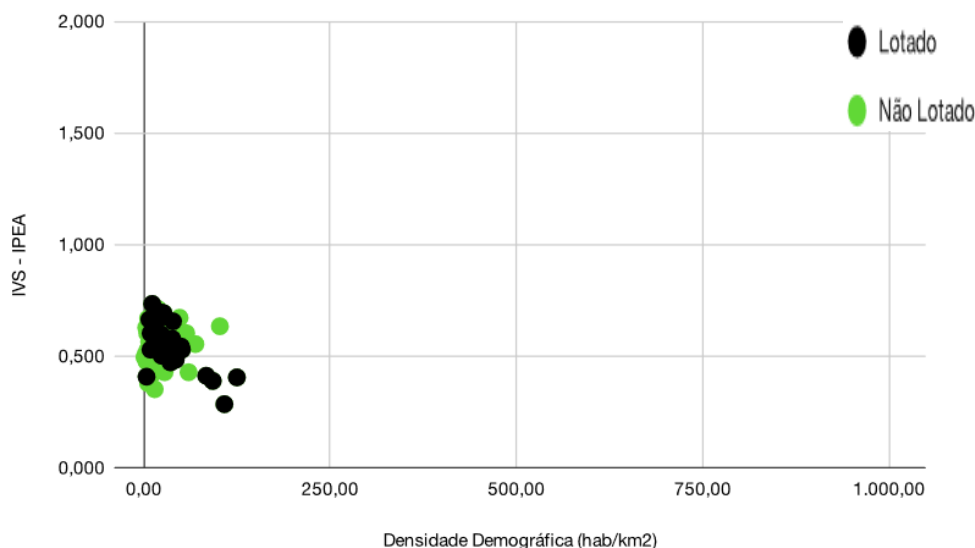
Figura 3 – Diagrama da relação entre o IVS-Ipea e a densidade demográfica



Fonte: Elaborado pela autora.

No gráfico 4, tem-se a visão global das comarcas judiciárias maranhenses no ano de 2014, distribuídas pelo gráfico conforme os valores das variáveis já mencionadas. As comarcas em que havia pelo menos um defensor público, lotado em 2014, estão representadas por pontos pretos, enquanto aquelas em que não havia nenhum defensor público, lotado em 2014, estão representadas por pontos verdes.

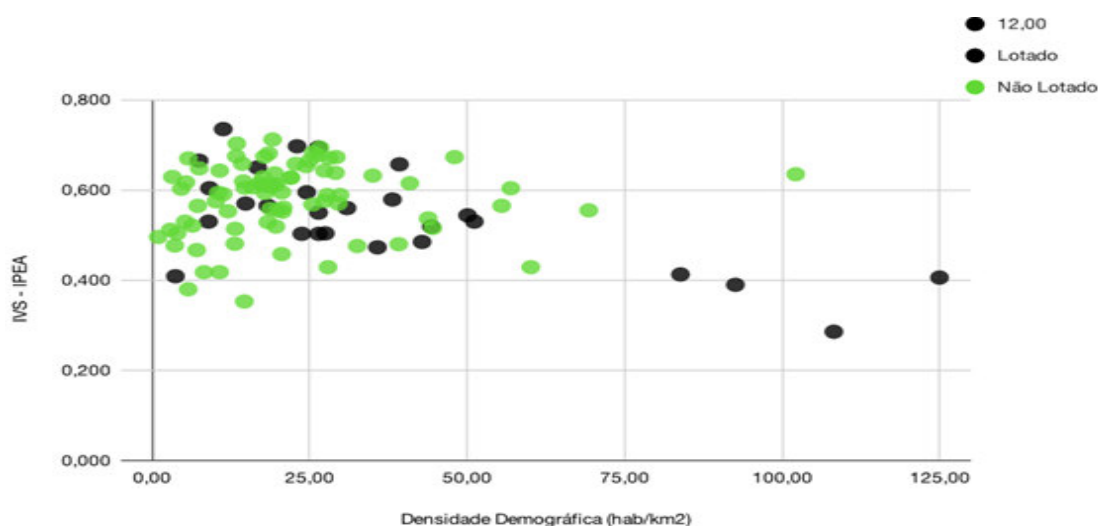
Gráfico 4 – Gráfico da dispersão da distribuição dos Defensores Públicos Estaduais nas comarcas maranhenses em 2014



Fonte: Elaborado pela autora com os dados fornecidos da Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 2014b).

A Comarca da Ilha de São Luís, que apresentou maior IVS-Ipea e maior adensamento populacional, é representada pelo ponto preto que aparece mais distante dos dois eixos, no canto superior direito. Para a melhor visualização dos outros pontos, retirou-se o ponto que representa a Comarca da Ilha de São Luís e realizou-se uma aproximação da imagem, mantendo-se inalterados os valores analisados, o que pode ser observado no gráfico 5:

Gráfico 5 – Zoom do gráfico de dispersão da distribuição dos Defensores Públicos Estaduais nas comarcas maranhenses em 2014 sem a Comarca da Ilha de São Luís



Fonte: Elaborado pela autora, com os dados fornecidos da Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 2014b).

A partir do gráfico aproximado, percebe-se, pela análise dos dados de todas as comarcas, compostos pelas duas variáveis densidade populacional e exclusão social (mensurado pelo IVS-Ipea), que as comarcas de maior exclusão social não são as de maior adensamento populacional. Tal constatação é confirmada quando se analisa as tabelas de ordenação das comarcas por adensamento populacional e por exclusão social: com exceção da Comarca da Ilha de São Luís, que ocupou o 1º lugar nos dois rankings de prioridade, as dez comarcas de maior adensamento populacional não coincidem com as dez comarcas de maior exclusão social.

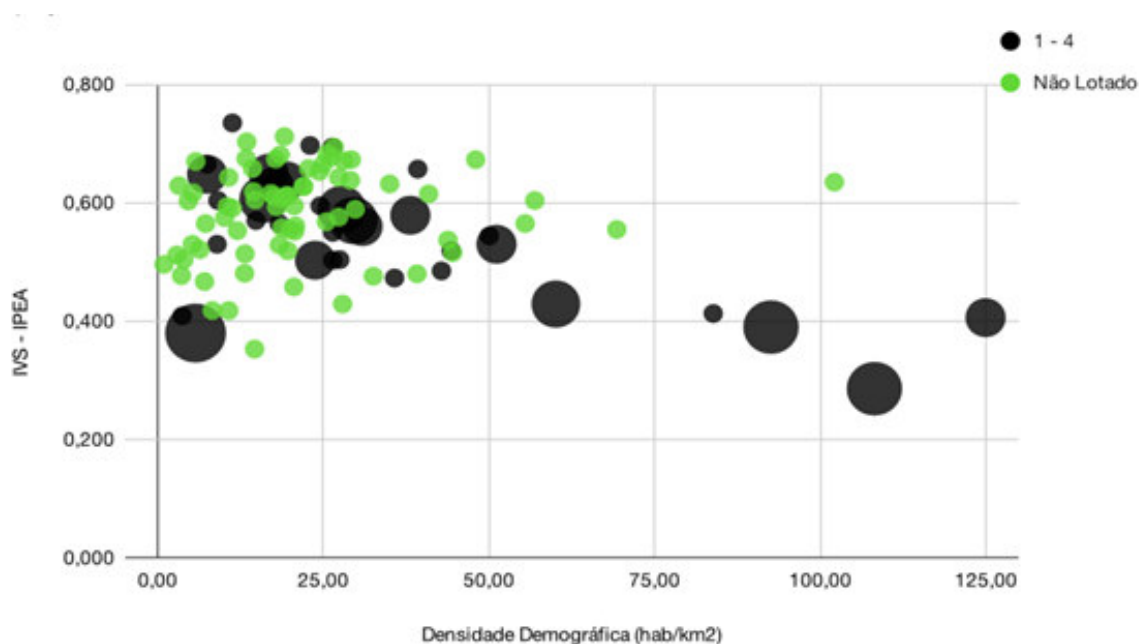
Além disso, foi possível identificar que existem comarcas que apresentam baixa densidade e baixa exclusão, ao mesmo tempo. Conferindo-se nas tabelas de ordenações por exclusão social e por adensamento populacional, verifica-se que se trata de Balsas, Riachão e Alto Parnaíba. Essas comarcas não são prioritárias em nenhum dos critérios, razão pela qual,

pelo parâmetro constitucional, devem ser as últimas a terem os cargos lotados de defensor público.

Por outro lado, a disposição gráfica dos dados possibilita a visualização do cenário das comarcas em relação à prioridade para lotação de defensores, sendo perceptível que tais indicadores ainda não eram considerados até o ano de 2014. As comarcas de maior densidade demográfica e de maior vulnerabilidade (mais distantes simultaneamente dos eixos) não correspondem necessariamente às comarcas contempladas com a lotação de defensores públicos, como verificado no gráfico.

Verifica-se, ainda, que a maioria das comarcas de maior exclusão social ainda não contavam com a atuação de defensores públicos em 2014. Com relação às comarcas de maior adensamento populacional, as primeiras três do *ranking* já contavam com defensores públicos (São Luís, Santa Inês e Imperatriz), após o que não há uma congruência entre o elevado adensamento populacional e a presença de, pelo menos, um defensor público. Os dados das mesmas variáveis foram comparados em relação à lotação de defensores públicos no ano de 2020, o que está demonstrado no gráfico 6: 0020-5 314674-0

Gráfico 6 – Gráfico da dispersão da distribuição dos Defensores Públicos Estaduais nas comarcas maranhenses em 2020 sem a Comarca da Ilha de São Luís



Fonte: Elaborado pela autora com os dados fornecidos da Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 2014b).

Constata-se, ainda, que comarcas que ainda não contavam com nenhum defensor público em 2014 não foram priorizadas, em detrimento de outras comarcas que já contavam com, pelo menos, um defensor, e que passaram a contar com mais membros da carreira, o que foi representado pelos pontos de maior tamanho, representando o crescimento do número de defensores públicos na comarca. Logo, pode-se concluir que foi conferida prioridade para o reforço do atendimento onde a Defensoria Pública já estava presente, e não para a expansão territorial da instituição.

Os dados obtidos pelas duas variáveis, por comarca, representam os critérios adotados constitucionalmente para definir a prioridade de lotação dos defensores públicos – maior índice de exclusão social e maior grau de adensamento populacional. Ocorre que as duas variáveis pertencem a ordens de grandezas diferentes, razão pela qual não são comparáveis entre si, o que impossibilitou a adição simples para a obtenção de uma ordenação única de comarcas, de acordo com o maior grau de prioridade.

A fim de contornar esse obstáculo e viabilizar a soma e a ordenação única, os dados das comarcas foram normalizados, técnica utilizada para transformar duas variáveis na mesma ordem de grandeza, o que foi feito mediante a aplicação da seguinte fórmula universal no programa *Microsoft Excel*:

$$X_{changed} = \frac{X - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

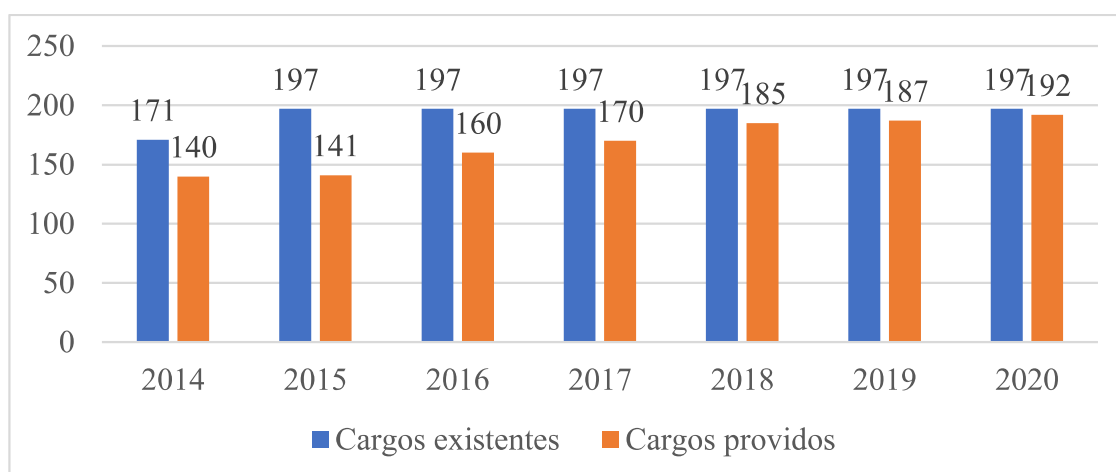
Assim, obteve-se a ordenação de comarcas levando em consideração os dois critérios de prioridade combinados, mediante normalização e soma das variáveis: maior adensamento populacional e maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-Ipea), o que está expresso no Apêndice F (p. 239-247).

A partir dessa ordenação única, é possível constatar que as comarcas com prioridade para lotação de defensores públicos, levando-se em consideração a combinação dos critérios de maior adensamento populacional e maior exclusão social, não coincidem, necessariamente, com as comarcas em que houve novas lotações de Defensores Públicos Estaduais entre junho de 2014 e junho de 2020.

A partir da análise dos dados levantados e descritos, foi possível identificar alguns avanços no processo de expansão da DPE-MA, no período de 2014 a 2020. Em relação às alterações no número de cargos de defensores públicos existentes, a partir dos dados

quantitativos coletados, constatou-se que, antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 80/2014, havia cento e quarenta e um cargos de defensor público na DPE-MA. Entre junho de 2014 e junho de 2020, foram criados cinquenta e seis novos cargos efetivos de Defensor Público do Estado do Maranhão, totalizando cento e noventa e sete cargos. Os últimos cargos foram criados em 2015, isto é, há cinco anos. Em contrapartida, até junho de 2020, havia cento e noventa e dois cargos de Defensor Público providos e cento e noventa e dois membros em atividade, de um total de cento e noventa e sete cargos existentes, o que indica que cinquenta e dois novos defensores públicos passaram a atuar no Maranhão entre junho de 2014 e junho de 2020, conforme demonstrado no gráfico 7:

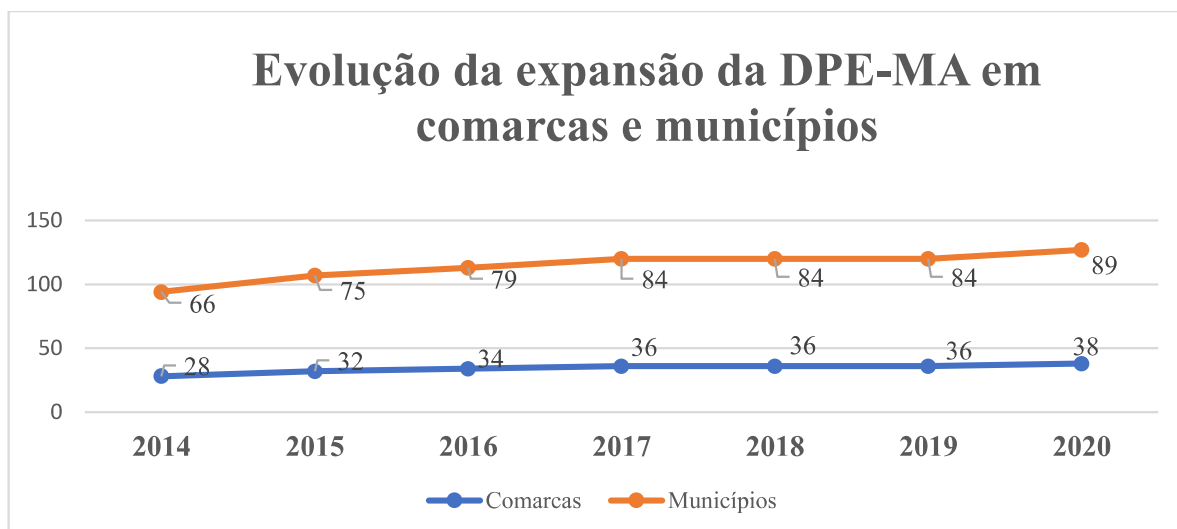
Gráfico 7 – Expansão dos cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão existentes e providos de junho de 2014 a junho de 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 2020b).

No que diz respeito à expansão de comarcas judiciárias e municípios abrangidos pela DPE-MA, entre junho de 2014 e junho de 2020, dez novas comarcas e vinte e três novos municípios foram alcançados pela cobertura de atendimento da instituição. Logo, até junho de 2020, a DPE-MA passou a estar presente em trinta e oito comarcas e oitenta e nove municípios, conforme evolução observada no gráfico 8:

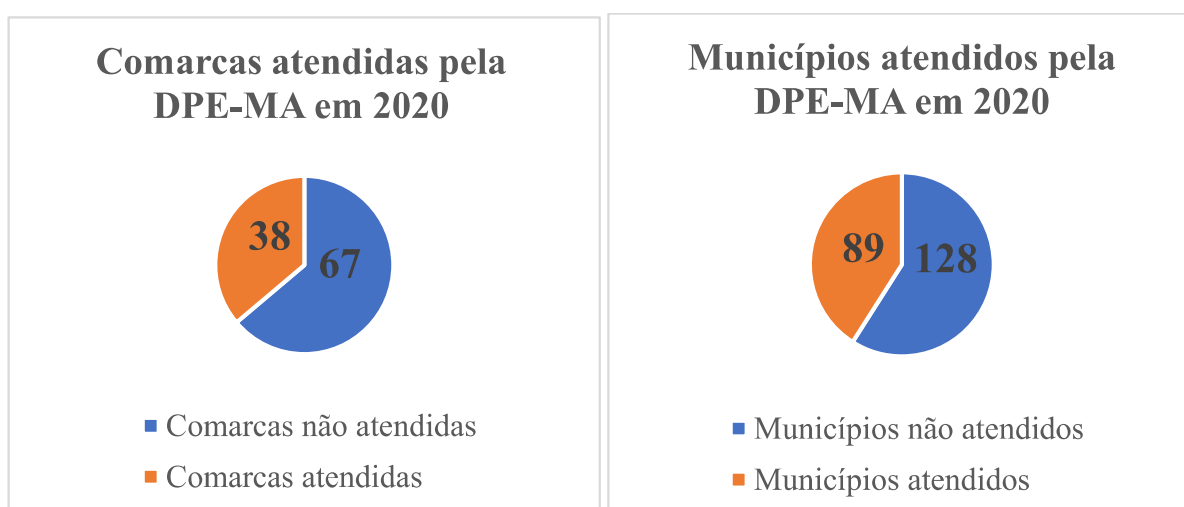
Gráfico 8 – Evolução da expansão da DPE-MA em comarcas e municípios maranhenses de junho de 2014 a junho de 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da Lei Complementar Estadual n.º 14/1991 (Código de Divisão e Organização Judiciária do Maranhão), da Lei Complementar Estadual n.º 19/1994 e da Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 1991, 1994, 2014b).

Considerando o número total de comarcas maranhenses (107) e o número total de municípios (217), a proporção entre o número total de comarcas judiciárias e municípios existentes e o número de comarcas e municípios onde a DPE-MA já foi instalada pode ser observada no gráfico 9:

Gráfico 9 – Proporção de comarcas e municípios maranhenses atendidos e não atendidos pela DPE-MA em 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da Lei Complementar Estadual n.º 14/1991, da Lei Complementar Estadual n.º 19/1994 e da Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 1991, 1994, 2020b).

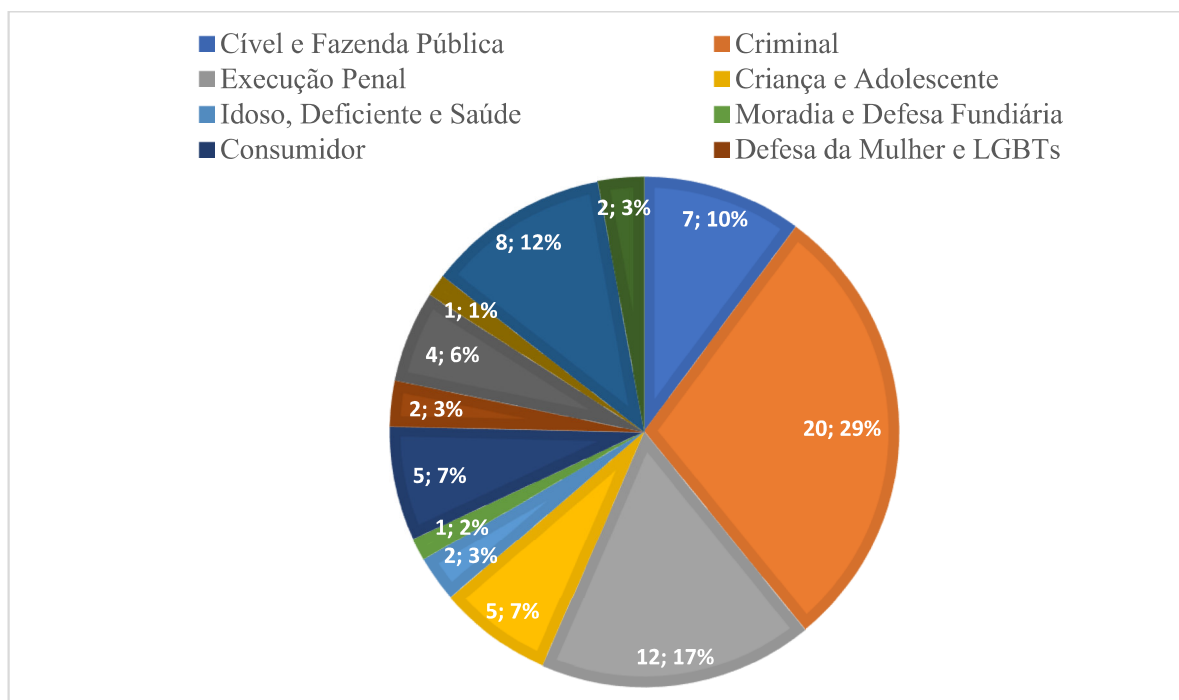
Em cada uma das novas comarcas atendidas, foi criado um Núcleo Regional da DPE-MA. Logo, foram inaugurados dez novos Núcleos Regionais em dez comarcas que ainda não contavam com a presença da Defensoria Pública, além de um novo núcleo de atendimento na capital São Luís, totalizando onze novos núcleos de atendimento.

Ao analisar a distribuição dos novos cargos de Defensores Públicos do Estado do Maranhão providos entre junho de 2014 e junho de 2020, observa-se que houve um aumento substancial dos defensores públicos em atuação no interior. Em junho de 2014, dos cento e quarenta cargos providos, setenta e três estavam ocupados por Defensores Públicos em atuação na Comarca da Ilha de São Luís e sessenta e sete por Defensores Públicos com atuação nos Núcleos Regionais do Interior, conforme Apêndice A (p. 211-217). Em junho de 2020, o número de Defensores Públicos em atuação no interior do Estado subiu para cento e dezesseis, enquanto o número de Defensores Públicos, com atuação na Comarca da Ilha de São Luís ficou em setenta e seis, realidade representada no Apêndice C (p. 220-226) (MARANHÃO, 2020b).

Com relação à expansão do atendimento na Comarca da Ilha de São Luís no período de 2014 a 2020, cabe ressaltar que em junho de 2020, o atendimento estava sendo realizado por três Núcleos Regionais (São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar), um Núcleo Ecológico no Itaqui-Bacanga, bem como dezessete Núcleos Especializados. A quantidade de vagas e de defensores públicos em atividade por núcleo especializado e área de atuação no período foi representada no Apêndice G (p. 248-249).

No que diz respeito às áreas de atuação na circunscrição da Comarca da Ilha de São Luís, verificou-se que, entre junho de 2014 e junho de 2020, houve um aumento do percentual de Defensores Públicos do Estado do Maranhão nos âmbitos Criminal (de 15% para 29%); Criança e Adolescente (de 5% para 7%); Idoso, Deficiente e Saúde (2% para 3%); Defesa da Mulher e LGBTs (2% para 3%); atuação em 2ª Instância (5% para 6%). Em contrapartida, as seguintes áreas sofreram redução do percentual de Defensores Públicos do Estado do Maranhão: Cível e Fazenda Pública (15% para 10%); Execução Penal (de 20% para 17%); Consumidor (8% para 7%); Família e Registros Públicos (5% para 1%); e Família, Interdição e Sucessões (18% para 12%), conforme demonstrado no gráfico 10:

Gráfico 10 – Percentual de Defensores Públicos do Estado do Maranhão em atividade na Comarca da Ilha de São Luís em junho de 2020 por áreas de atuação

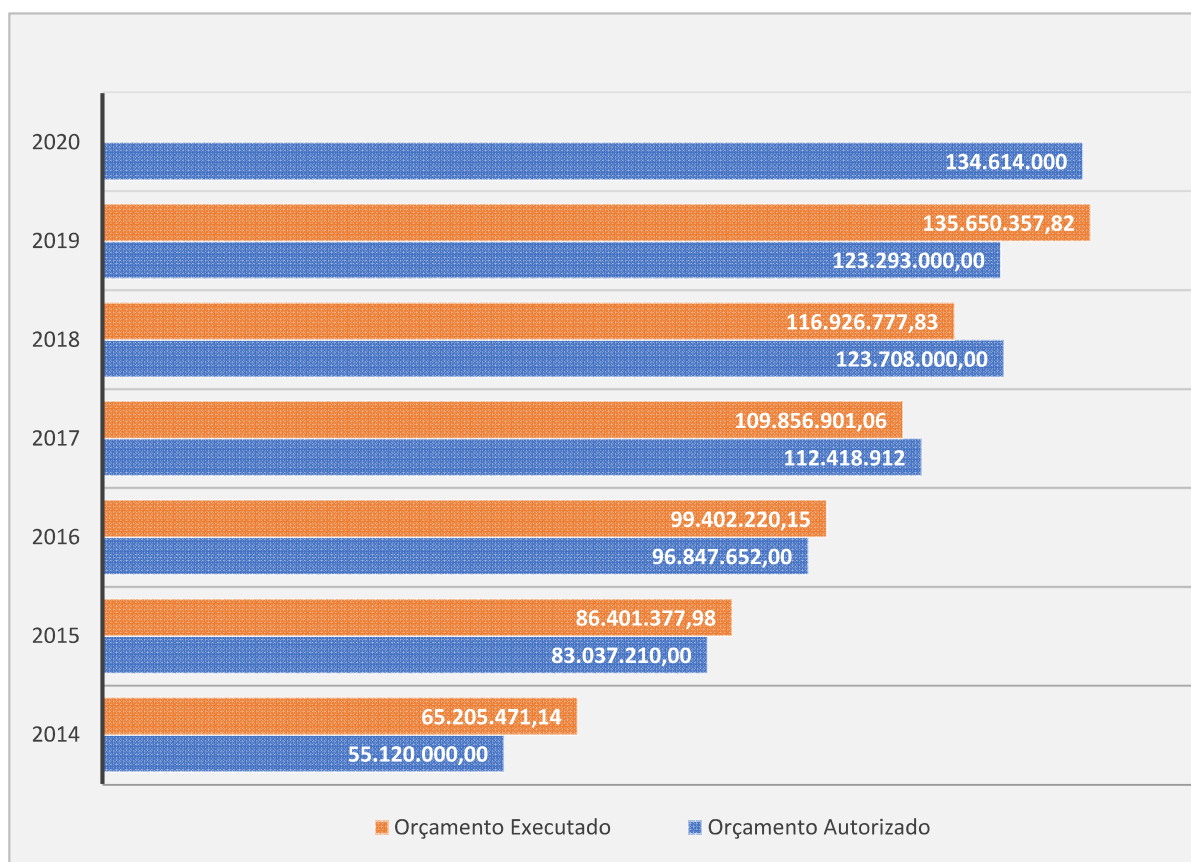


Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA (MARANHÃO, 2020b).

Apesar da redução dos respectivos percentuais, o número absoluto de Defensores Públicos do Estado do Maranhão atuando nas áreas de Execução Penal e Consumidor permaneceu o mesmo. Ademais, as áreas de atuação que contam com o maior número absoluto de Defensores Públicos do Estado do Maranhão são Execução Penal; Criminal; Família, Interdição e Sucessões; e Cível e Fazenda Pública, nessa ordem, conforme Apêndice G (p. 248-249).

No que tange à adequação orçamentária da expansão da DPE-MA de 2014 a 2020, há avanços que precisam ser ressaltados, como a criação do Fadep, a partir do uso da sua prerrogativa de proposta orçamentária, assegurada pela Emenda Constitucional n.º 80/2014. Ademais, entre 2014 e 2020 houve um crescimento progressivo tanto do valor do orçamento autorizado pela Lei Orçamentária para a DPE-MA quanto do valor executado pela instituição, o que pode ser observado no gráfico 11:

Gráfico 11 – Evolução orçamentária da Defensoria Pública do Estado do Maranhão de 2014 a 2020



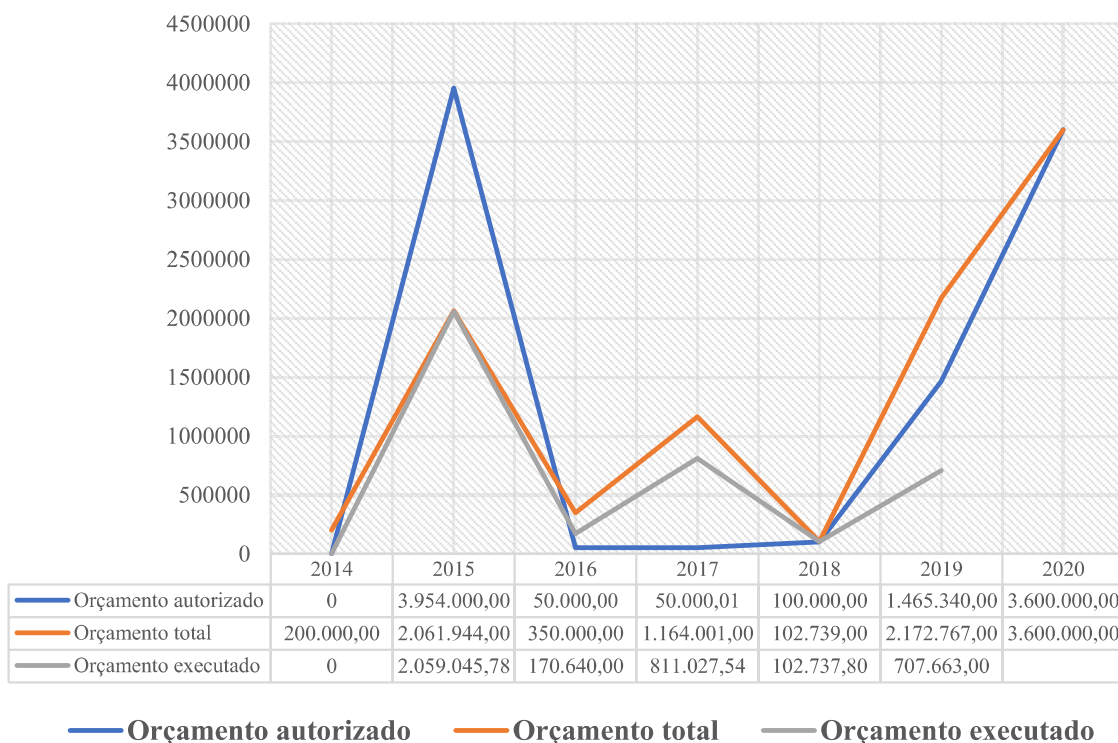
Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados junto ao Portal da Transparência da DPE-MA (MARANHÃO, 2020b).

Observa-se, ainda, diferenças entre o orçamento autorizado por lei (orçamento inicial) e o orçamento efetivamente executado (orçamento liquidado) em cada ano analisado. Nos anos de 2014, 2015 e 2016, o valor executado foi superior ao orçamento autorizado pela LOA vigente, devido a créditos adicionais repassados pela Seplan e eventuais superávits de anos anteriores. Em 2017 e 2018, o valor executado foi inferior ao orçamento autorizado pela LOA vigente. Porém, não houve déficit orçamentário nesses anos, o que indica que o ativo disponível não foi integralmente utilizado. Já em 2019, o valor executado foi superior ao autorizado por lei. Não foi possível comparar os valores referentes ao ano de 2020, pois até junho de 2020 a execução orçamentária do ano corrente ainda não estava consolidada.

Quanto à dotação específica para a implantação de núcleos, tanto o orçamento autorizado quanto o orçamento total e o efetivamente liquidado para esta finalidade sofreram grandes oscilações entre 2014 e 2020. O aumento exponencial do orçamento para a implantação de núcleos nos últimos dois anos deve-se ao recebimento de recursos por emendas

parlamentares estaduais e federais destinadas à DPE-MA para utilização nas ações e projetos de modernização e interiorização da instituição, dentre eles a implantação dos núcleos ecológicos e ao Orçamento Participativo. Vale conferir a evolução descrita no gráfico 12:

Gráfico 12 – Orçamento destinado à implantação de novos núcleos de atendimento da Defensoria Pública do Estado do Maranhão de 2014 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Portal da Transparência da DPE-MA (MARANHÃO, 2014b).

Ao analisar as estratégias de atuação adotadas na expansão dos serviços da DPE-MA entre junho de 2014 e junho de 2020, identificou-se que, no período pesquisado, houve expansão do atendimento na promoção de direitos humanos, tutela coletiva e atuação extrajudicial. Além disso, houve a adoção de novas práticas e ferramentas pela instituição para promover a aproximação com a comunidade. Percebe-se que as parcerias e projetos institucionais desenvolvidos entre junho de 2014 e junho de 2020 fortaleceram a intervenção da DPE-MA na sociedade, inclusive no campo das políticas públicas. A tradicional atuação defensorial em demandas individuais foi potencializada através dos projetos desenvolvidos, mas ganha destaque a atuação em rede da instituição, transformando os defensores públicos em verdadeiros agentes de transformação social.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa, ao optar por compreender as expressões da questão social brasileira a partir das implicações da constituição do capitalismo no país, identificou, a partir da pesquisa bibliográfica multidisciplinar, que três fenômenos principais determinaram as particularidades históricas da formação do Brasil: o caráter conservador da modernização operada pelo capitalismo brasileiro; os processos de revolução passiva; e a centralidade da ação estatal para a constituição do capitalismo brasileiro.

Compreendeu-se que a colonização caracterizada pelo patrimonialismo e personalismo, a escravidão, o coronelismo, o clientelismo e o desenvolvimento desigual foram determinantes para a definição de condutas e desigualdades sociais. Tais práticas contribuíram para a consolidação de uma sociedade marcada pela autoridade do senhor e pela concessão de favores, em razão do estreitamento de vínculos estabelecidos no plano burocrático do Estado. Esse cenário acentuou as relações personalistas fundadas no favor e na troca, o que repercutiu na provisão de serviços pelo Estado. Tudo isso produziu um distanciamento social entre as classes dominantes e subordinadas, entre ricos e pobres, formando uma camada de privilegiados e uma esmagadora maioria de excluídos sociais, cuja existência foi marcada pela opressão, exploração da força de trabalho, exclusão dos processos decisórios e negação de direitos. Assim, a questão social que continua vigente sob formas variáveis centra-se nas extremas desigualdades e injustiças que imperam na estrutura social do Brasil.

A partir do questionamento de porque o Brasil não conseguiu romper com o passado de desigualdades, verificou-se que, por muito tempo, os governos não optaram por enfrentar a desigualdade social, ocasionando um abandono secular das classes estigmatizadas. A escolha da política econômica neoliberal e o perfil da política social adotada radicalizaram as expressões da questão social, o que se manifestou, sobretudo, na violação de direitos. Do ponto de vista estrutural, a dialética entre as necessidades do capital e as necessidades do trabalho frustraram as promessas de igualdade e liberdade. Dessa forma, a desigualdade emergiu como marca da sociedade brasileira e se revela através da desigualdade econômica, de renda, de oportunidades, racial, regional, de gênero e social, o que impacta diretamente o acesso aos direitos.

Nesse contexto, evidenciou-se que as particularidades históricas do Brasil influenciaram decisivamente o perfil das políticas sociais adotadas. Através da análise da sucessão das políticas sociais no país, percebeu-se que a questão social foi tratada durante muito

tempo no como “caso de polícia”, de modo que as políticas sociais e os direitos foram sendo encarados como favores ou dádivas concedidos pelo Estado.

No que tange ao tratamento conferido à assistência jurídica pelas Constituições brasileiras, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, os sistemas *Pro Bono*, em que a assistência jurídica é prestada por advogados voluntários, sem contraprestação pecuniária; e o sistema *Judicare*, em que há a nomeação de advogados dativos pagos pelo Estado, foram predominantes. Na década de 80, o serviço foi prestado em alguns Estados pelas Procuradorias do Estado, pelas Secretarias de Estado de Interior e Justiça e pela Ordem dos Advogados do Brasil. Nesse período, alguns Estados já haviam instalado defensorias públicas, que ainda não gozavam de autonomia, pois integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Interior de Justiça. Logo, o Estado ainda não estava obrigado, constitucionalmente, a instituir e aparelhar uma instituição específica para executar o serviço de assistência jurídica gratuita, razão pela qual, antes de 1988, os serviços de defesa e orientação jurídica dos cidadãos que não podiam arcar com as custas processuais e honorários advocatícios foram marcados por uma ação fragmentada, assistencialista e estigmatizada e eram encarados como caridade e benesse estatal, e não como um direito.

O texto constitucional avançou em vários aspectos, como os direitos sociais, os direitos políticos, os direitos humanos, motivo pelo qual a Constituição Federal de 1988 foi denominada de *Constituição Cidadã* por Ulisses Guimarães. Além do alargamento do conteúdo e dos destinatários dos direitos sociais, destacaram-se a universalidade de cobertura e de atendimento dos serviços da seguridade social; a solidariedade social; a democratização; e a descentralização dos serviços públicos.

O atual modelo de Estado Social e Democrático de Direito edificado pela Constituição Federal de 88 é particularmente relevante para compreender o papel e a função que cumpre ao Estado brasileiro exercer na proteção dos indivíduos e grupos vulneráveis. Como constituição dirigente, foi pensada para ser instrumento jurídico capaz de enfrentar as questões sociais, a exemplo da desigualdade, e proclamar a igualdade com fundamento na dignidade da pessoa humana. Neste particular, observou-se que a Constituição Federal de 1988 desenhou um novo padrão de intervenção do Estado nas questões sociais, afirmando a necessidade de criação de um sistema integrado e articulado de políticas públicas no campo social. Na verdade, a Constituição Federal figura como principal instrumento pensado para a redução de desigualdades na história do Brasil.

Percebeu-se que a Constituição Federal de 1988 comprometeu-se com a busca pela “ordem jurídica justa” (WATANABE, 1988), o que envolve não apenas o reconhecimento de

direitos, mas sobretudo sua efetivação e a organização do Estado com os instrumentos institucionais necessários a dar-lhes vida: Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Funções Essenciais à Justiça. É certo que, numa sociedade capitalista, até mesmo o acesso aos direitos fundamentais, implica em custos financeiros. A Constituição de 1988 não se manteve omissa em relação a isso e inovou ao consagrar a Defensoria Pública como função essencial à justiça com o dever de efetivar a assistência jurídica integral e gratuita a todos os cidadãos que dela necessitarem, o que foi previsto como direito fundamental, nos moldes do art. 5.º, LXXIV, da CF/88.

Sem dúvidas, a garantia de assistência jurídica integral e gratuita para aqueles que não possuem condições de pagar por esse serviço atenua o aspecto mercantilizador de prestações relacionadas ao acesso à justiça. De forma pioneira, a Lei Maior previu uma instituição específica com a missão de atuar no interior do sistema de justiça em prol das pessoas em situação de vulnerabilidade, revelando a opção do constituinte pelo modelo público de assistência jurídica, que foi erigida como verdadeira política social e revela-se como estratégia de enfrentamento à desigualdade social e instrumento de efetivação de justiça social.

A partir dessas constatações, a presente pesquisa alcançou seu primeiro objetivo específico proposto, qual seja, o de realizar um estudo acerca das formas de enfrentamento da questão social no Brasil e da assistência jurídica pública na Constituição Federal de 1988, o que levou à conclusão de que a assistência jurídica integral e gratuita prestada pela Defensoria Pública foi erigida pela Constituição Federal de 1988 como uma política social, sendo uma das dimensões da Política Pública de Acesso aos Direitos (GONÇALVES, 1996).

Desde a sua criação pelo constituinte de 1988, novas atribuições foram conferidas à Defensoria Pública e novos desafios se colocam para instituição cumprir de modo universal a missão constitucional que lhe cabe. De modo a atingir o segundo objetivo proposto pela pesquisa – apresentar os aspectos constitucionais, históricos e institucionais da Defensoria Pública, questionou-se o sentido e o alcance de a Defensoria Pública ser função essencial à justiça e essencial à função jurisdicional do Estado e traçou-se o percurso evolutivo do perfil da Defensoria Pública do Brasil através das legislações. Verificou-se que, à medida que os fatores sociais, econômicos e culturais ganharam complexidade, as atribuições da Defensoria Pública também se tornaram mais complexas. Essas transformações foram acompanhadas de uma sucessão de leis e emendas constitucionais posteriores à Constituição Federal de 1988, que ressignificaram o papel da Defensoria Pública e alargaram as possibilidades de atuação institucional.

O primeiro marco normativo examinado foi a Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994, conhecida como Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública. Percebeu-se que foi um divisor de águas na história da instituição, pois desenhou com maior concretude a identidade institucional. Identificou-se, ainda, que o seu processo de tramitação legislativa foi marcado por grandes embates e disputas de interesses. Promulgada com vinte e sete vetos presidenciais, incidentes sobre as suas funções institucionais e à autonomia administrativa e funcional, a Lei Complementar n.º 80/94 representa bem uma das dificuldades enfrentadas para a afirmação da Defensoria Pública: a tentativa de outros Poderes e agentes de conter seu avanço. Nas razões de veto, houve referência expressa sobre sua submissão ao Poder Executivo.

Não se pode chegar à outra conclusão a não ser a de que não houve, na época, interesse e vontade política em assegurar à Defensoria Pública independência no exercício das suas funções, porque a instituição litiga predominantemente em face do Estado. Ocorre que suprimir a autonomia da instituição significou o enfraquecimento dos sujeitos de direitos enquadrados no conceito de necessitado, em clara afronta à paridade de armas no processo. Sob outro prisma, houve vetos contra as atuações da Defensoria Pública que privilegiavam a defesa de direitos difusos e coletivos de grupos vulneráveis e resolução extrajudicial de conflitos. Essa contramarcha esteve fortemente relacionada ao paradigma do Estado Liberal, que privilegiou a defesa de direitos individuais e, ainda, à concepção de que a Defensoria Pública existe para promover exclusivamente direitos de pessoas que comprovem carência de recurso econômico. Dessa forma, percebe-se que, nesse período, predominou o interesse do agente político em detrimento do interesse público primário de tutelar os vulneráveis.

Com a Emenda Constitucional n.º 45/2004, um novo regime constitucional para a Defensoria Pública foi delineado, com o reconhecimento da autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas Estaduais, bem como iniciativa de sua proposta orçamentária. Apesar dessa previsão, várias leis estaduais foram promulgadas de modo a violar a autonomia das Defensorias Públicas Estaduais, o que levou ao seu questionamento perante o STF. Os ajuizamentos de tais ações devem ser encarados como oportunidades para que o STF se manifestasse favoravelmente ao fortalecimento da Defensoria, na medida em que, nos últimos anos, a Corte tem firmado vários entendimentos que reforçam a superação da resistência à consolidação da Defensoria Pública no sistema de justiça brasileiro.

A Lei Complementar n.º 132, de 07 de outubro de 2009 representou a superação da fase individualista da Defensoria Pública, na medida em que ampliou o rol de funções institucionais, com ênfase na atuação extrajudicial e coletiva; ampliou o rol de assistidos, para incluir grupos sociais vulneráveis; fortaleceu a autonomia institucional e ampliou as

possibilidades de participação democrática na coisa pública, com a previsão das audiências públicas e Ouvidorias Externas para as Defensorias Públicas Estaduais.

Ao introduzir na legislação o termo “vulnerável”, critério que já vinha sendo utilizado por algumas Defensorias a partir da interpretação da Constituição Federal e de normas internacionais de direitos humanos, passou-se a adotar uma noção mais ampla de necessidade, que supera a noção de necessidade econômica e se coaduna com a pluralização do fenômeno da carência e com a complexidade das relações econômicas, sociais e jurídicas.

No que tange à atuação coletiva, verificou-se que a LC n.º 132/2009, ao reconhecer expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações coletivas, contribuiu para colocar fim a mais de uma década de embate sobre o assunto. Nesse aspecto, um outro ator do sistema de justiça se contrapôs à expansão das funções institucionais da Defensoria Pública, o Ministério Público, que ajuizou a ADI n.º 3.943/DF perante o Supremo Tribunal Federal para declarar inconstitucional o inciso II do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, que reconheceu expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para o manejo das ações civis públicas.

Mais uma vez, uma tentativa de frear a atuação da Defensoria Pública em prol dos seus assistidos em potencial contribuiu para o fortalecimento de suas funções, na medida em que conduziu à fixação de tese em sede de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a tutela judicial de direitos difusos e coletivos, através da ação civil pública, de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas. Isso quer dizer que, quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes, não é necessário que seja verificada a carência econômica de cada um dos titulares dos direitos pleiteados e que a coletividade seja composta exclusivamente por pessoas necessitadas.

A Emenda Constitucional n.º 69, de 29 de março de 2012, que conferiu a autonomia à Defensoria Pública do Distrito Federal, representou mais um passo em direção ao reconhecimento da autonomia institucional em todas as suas ramificações, o que ocorreu somente com a edição da Emenda Constitucional n.º 74, de 06 de agosto de 2013, que previu expressamente a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária às Defensorias da União e do Distrito Federal.

Embora se coadune com o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades sociais e fornecer maiores condições orçamentárias e financeiras à DPU, mais uma vez o fortalecimento da Defensoria Pública criou um embate no campo sociojurídico. O Poder Executivo Federal ajuizou a ADI 5296, alegando vício de iniciativa da Emenda

Constitucional n.º 74/2013. A ação ainda está pendente de julgamento, mas já suscitou diversos debates, inclusive, o ingresso de vários Estados da federação como terceiros interessados, contrários à autonomia da Defensoria e dispostos a questionar o regime jurídico constitucional da Defensoria Pública.

Percebeu-se que, apesar de todo o avanço na legislação constitucional e infraconstitucional no tocante à Defensoria Pública, e do reconhecimento internacional do modelo público de assistência jurídica adotado no Brasil, a criação e a implementação da Defensoria no país tem sido um processo lento e permeado de várias tentativas de contramarchas, perpetrada por outros órgãos e instituições do sistema de justiça. Foi possível concluir que o dever de progressividade do Estado na ampliação da Política Pública de Assistência Jurídica decorre da própria natureza de direito social do direito fundamental de assistência jurídica integral e gratuita. Vale lembrar que a obrigação de implementação progressiva dos direitos sociais vincula-se ao princípio da proibição do retrocesso social.

A realização de tal direito implica em investimentos públicos e a incapacidade estatal de garanti-lo imediatamente a todos os cidadãos que dele necessitarem implica na adoção de medidas para suprir gradativamente essa necessidade social básica, o que envolve a completa estruturação da Defensoria Pública, de forma adequada e suficiente para prestar um atendimento de qualidade aos seus assistidos.

Nesta pesquisa, entende-se que, ao interpretar as normas de direitos fundamentais, deve-se imprimir a maior eficácia possível, exigindo do Estado o dever de se abster de violar direitos fundamentais e a obrigação de fomentá-los e garantir o seu cumprimento. Assim, ao se buscar a máxima efetividade das normas constitucionais, deveria se compreender o dever de o Estado adotar medidas de modo a expandir a política pública de assistência jurídica pública como corolário lógico da busca pela justiça social e do cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária e de reduzir as desigualdades sociais.

Ocorre que a omissão estatal em prover esse serviço de forma universal e simétrica nos Estados da federação, de modo compatível com a efetiva demanda da população vulnerável, conduziu à concepção de que seria necessário modificar a Constituição Federal para que a Defensoria Pública fosse expandida e interiorizada no país. Em outras palavras, entendeu-se que a previsão do direito fundamental social à assistência jurídica pública, a quem dela necessitar ou a previsão em norma infraconstitucional da meta de interiorização da Defensoria Pública não seria suficiente para obrigar os Poderes Públicos a cumprir uma meta concreta de capilarização da prestação de assistência jurídica pública pela Defensoria Pública. Isso pode ser

extraído na fala do Deputado Federal André Moura acerca do processo de elaboração do projeto de emenda que deu origem à Emenda Constitucional n.º 80, de 04 de junho de 2014.

Diante da crise de efetividade dos direitos fundamentais que se vivencia, apostou-se na ideia da supremacia constitucional para se buscar um estado de coisas constitucionalmente estabelecido e, assim, evitar a alegação de reserva do possível para que o Estado de esquivasse de instalar a Defensoria Pública em todas as comarcas brasileiras. Nesse processo de apresentação e votação da proposta de reforma constitucional, identificou-se que a Defensoria Pública contou com aliados junto ao Poder Legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados, que apoiaram as razões do projeto de emenda, além da participação ativa da sociedade civil durante as audiências públicas realizadas. Em contrapartida, no Senado Federal houve oposição e tentativa de esvaziamento do texto da PEC 04/14.

Ainda assim, a Emenda Constitucional n.º 80, de 04 de junho de 2014 incorporou ao texto constitucional importantes elementos estruturantes e conceituais à definição do papel e da missão da Defensoria Pública e inseriu o art. 98 ao ADCT, que impôs que a União, os Estados e o Distrito Federal instalem e organizem, efetivamente, a Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais, no prazo de oito anos, em número proporcional à demanda e à respectiva população e, prioritariamente, nos locais com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Conferir efetividade à promessa constitucional de democratização do acesso à justiça, com a presença da Defensoria Pública em todas as comarcas brasileiras revelou-se impactante do ponto de vista orçamentário, político e organizacional. Talvez esse seja o maior desafio da Defensoria Pública para os próximos anos, que precisa ser cumprido para que as prescrições da Constituição não representem somente uma carta de intenções, sob pena de tornar-se uma legislação simbólica, desprovida de função jurídica normativa.

Foi possível perceber que, apesar de todas as inovações constitucionais e legislativas, a Defensoria Pública ainda enfrenta entraves para garantir o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita nos moldes constitucionais, com cobertura de atendimento insuficiente nas unidades da federação, déficit de defensores públicos, quadro de funcionários reduzidos, estrutura precária frente à demanda crescente por seus serviços. A fim de analisar de que forma está ocorrendo o cumprimento dessa norma constitucional pela DPE-MA, a presente pesquisa realizou um recorte temporal e se propôs a investigar, entre os anos de 2014 e 2020, os seguintes aspectos: a) expansão de cargos existentes e providos; b) expansão de comarcas e municípios atendidos; c) expansão de núcleos de atendimento; d) adequação

orçamentária; e) novas ações implementadas pela DPE-MA; f) critérios utilizados para a lotação e distribuição de vagas dos defensores públicos.

Constatou-se que, embora a implantação da DPE-MA tenha sido fruto de uma reivindicação popular, a sua criação, instalação e implementação foram diretamente vinculadas ao Poder Executivo. Esse perfil institucional de dependência do governo do Estado foi amenizado com a conquista da autonomia administrativa, funcional e financeira da instituição. A falta de autonomia repercutiu na tutela da população vulnerável nos primeiros anos da implantação da DPE-MA, na medida em que implicava na limitação estrutural e na total dependência do Poder Executivo Estadual favorecia a utilização da instituição para fins alheios ao seu papel constitucional. Houve, inclusive, um movimento inverso à interiorização, o que levou a concentração de defensores públicos na Capital e ausência nas comarcas mais carentes e atingidas pela exclusão social.

O que pode ser percebido é que a instalação da Defensoria Pública do Maranhão não foi antecedida por um debate maduro acerca do modelo de órgão de assistência jurídica gratuita que pretendia implementar. Os esforços das entidades populares que reivindicaram a realização do primeiro concurso público para o cargo de defensor público concentraram-se na implementação da instituição e não em como esta seria efetivada. Tal fato ainda repercute no padrão de organização da instituição, a exemplo da forma que a expansão institucional está ocorrendo.

No que tange à análise do processo de expansão de cargos existentes e de comarcas e municípios abrangidos pela cobertura de atendimento da DPE-MA, no período de 2014 a 2020, constou-se que, apesar dos avanços destacados na seção anterior a DPE-MA ainda está ausente em sessenta e sete comarcas, de um total de cento e sete, e cento e vinte e oito municípios, de um total de duzentos e dezessete. Ou seja, em junho de 2014, apenas cerca de 25% das comarcas maranhenses eram atendidas pela DPE-MA. Em junho de 2020 esse percentual subiu para 35,51%,

No entanto, para cumprir minimamente a meta constitucional de instalação e organização efetiva da DPE-MA em todas as comarcas judiciárias do Estado até 2022, conforme determinou o art. 98, do ADCT, lotando pelo menos um Defensor Público em cada comarca, seria necessária a criação de sessenta e dois novos cargos de Defensor Público do Estado do Maranhão e provimento de sessenta e sete cargos (cinco já existentes e vagos e sessenta e dois novos) entre junho de 2020 e junho de 2022.

Frise-se que tal estimativa nem está considerando a disposição do art. 98, do ADCT, para que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional seja proporcional à efetiva

demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população e a determinação do Regimento Interno da DPE-MA para que os Núcleos Regionais contem com, no mínimo dois defensores públicos. Caso se considerasse esses parâmetros, a quantidade de novos cargos e provimentos deveria ser superior para o cumprimento integral do comando constitucional inserido no art. 98, do ADCT. Além disso, a instalação da DPE-MA em todas as comarcas judiciárias do Estado do Maranhão até 2020 depende da estruturação de sessenta e sete novos Núcleos Regionais em cada uma dessas comarcas, com a organização dos serviços e do quadro de pessoal auxiliar necessários ao funcionamento das unidades.

Considera-se que o ritmo de expansão territorial da DPE-MA foi lento no transcurso de seis dos oito anos do prazo fixado para a sua completa interiorização. Em seis anos, houve o crescimento de 10,51%. Para o cumprimento da meta do ADCT, em apenas dois anos deverá haver um alcance de 65,5% das comarcas. Conclui-se, portanto, que a interiorização da DPE-MA está ocorrendo, mas ainda se revela insuficiente para que haja, no mínimo, um defensor público em cada comarca judiciária maranhense. Além disso, considerando que, mesmo nas trinta e oito comarcas em que a Defensoria Pública está instalada, apenas algumas comarcas de vara única, cuja previsão é de dois cargos de defensores públicos, estão com todos os cargos providos, percebe-se que há uma limitação maior na prestação do serviço público de assistência jurídica.

Para compreender quais critérios estão sendo adotados para a criação de vagas, Núcleos Regionais e lotação dos novos defensores públicos, realizou-se um breve diagnóstico da distribuição das vagas e da lotação dos Defensores Públicos do Estado do Maranhão ocorridas entre junho de 2014 e junho de 2020. Constatou-se que, até 2014, os critérios utilizados pela DPE-MA para a distribuição dos Defensores Públicos Estaduais nas comarcas judiciárias era o tamanho da população, o tamanho ou percentual da população de baixa renda e o índice de desenvolvimento humano local.

Após 2014, embora tenha havido uma priorização no preenchimento das vagas no interior do Estado, em harmonia com a necessidade de capilarização dos serviços oferecidos pela Defensoria Pública, verificou-se, a partir da interpretação literal de resoluções que criaram vagas de Defensor Público do Estado do Maranhão (que não foram e não estão, no momento, necessariamente lotadas) e núcleos da Defensoria Pública (que implicam na lotação de, no mínimo, um defensor público), que o critério utilizado foi o número de varas judiciárias e o quantitativo de demandas judiciais existentes na comarca. Nos atos normativos destacados, não houve vinculação à população absoluta da comarca, no que diz respeito à distribuição das vagas, nem vinculação à exclusão social ou adensamento populacional, no que diz respeito à criação

dos novos Núcleos de atendimento. Portanto, a lotação atual dos defensores públicos não se coaduna com os novos critérios fixados pela Emenda Constitucional n.º 80/2014, em especial em relação a exclusão social.

No que tange à adequação orçamentária necessária para a expansão da DPE-MA, constatou-se que a interiorização dos serviços da DPE-MA está sendo apoiada pelo Poder Executivo Estadual, através da Lei do PPA 2020-2023, cujas prioridades foram definidas durante as audiências públicas do Orçamento Participativo 2019 e pelo Poder Legislativo Estadual e Federal, que vem destinando recursos oriundos de emendas parlamentares à estruturação da DPE-MA, sendo um reforço para o cumprimento do comando constitucional inserido pela Emenda Constitucional n.º 80/2014.

Quanto às ações implementadas pela DPE-MA, no período de 2014 a 2020, para a expansão da sua atuação em prol dos vulneráveis, percebeu-se que, apesar das limitações orçamentárias, a DPE-MA tem conseguido ser mais resolutiva e estar mais próxima da comunidade, com a consolidação e o lançamento de vários projetos, e ainda inovar com práticas de gestão pública sustentável e econômica. Verificou-se que vários desses projetos e iniciativas contaram com a atuação do Núcleo Psicossocial da DPE-MA, o que também potencializou o atendimento prestado ao cidadão, pois conferiu um enfoque multidisciplinar para as demandas. O atendimento jurídico se revela, muitas vezes, insuficiente para a inclusão. Assim, o atendimento multidisciplinar confere um olhar mais sensível e adequado às diversas vulnerabilidades existentes nas demandas levadas à instituição.

Embora a expansão da instituição no Maranhão esteja ocorrendo lentamente, observou-se também que, após a Emenda Constitucional n.º 80/2014, houve mudança nas frentes de atuação da Defensoria Pública, com ênfase nas suas atribuições institucionais não tradicionais propostas por Sousa (2012), o que implicou na expansão subjetiva da atuação da DPE-MA, em sintonia com o já mencionado fenômeno da pluralização da carência.

Ademais, criou-se uma ordem de prioridade única de lotação nas comarcas maranhenses, segundo os critérios de maior adensamento populacional e maior exclusão social, e comparou-se com as comarcas onde os defensores públicos foram efetivamente lotados entre junho de 2014 e junho de 2020. Constatou-se que as comarcas que ainda não contavam com nenhum defensor público em 2014 não foram priorizadas, em detrimento de outras comarcas que já contavam com pelo menos, um defensor, e que passaram a contar com mais membros da carreira, o que foi representado pelos pontos de maior tamanho, representando o crescimento do número de defensores públicos na comarca. Concluiu-se que foi conferida prioridade para o reforço do atendimento onde a Defensoria Pública já estava presente, e não para a expansão

territorial da instituição. Por fim, verificou-se que as comarcas com prioridade para lotação de defensores públicos, levando-se em consideração a combinação dos critérios de maior adensamento populacional e maior exclusão social, não coincidem, necessariamente, com as comarcas em que houve novas lotações de Defensores Públicos Estaduais entre junho de 2014 e junho de 2020.

Após a finalização da pesquisa e da análise dos dados reunidos, novas inquietações vieram à tona. Percebeu-se que, apesar dos pequenos avanços observados no processo de expansão da DPE-MA, no período de 2014 a 2020, deve-se admitir que a lotação de, no mínimo, um defensor público por comarca, não é suficiente para se falar em universalização, no contexto maranhense, da assistência jurídica pública. Isso porque a complexidade da sociedade, que traz à tona, a cada período histórico, novas expressões da questão social, multiplica as demandas dos sujeitos e coletividades vulneráveis, que nem sempre podem ser individualizados e identificados como destinatários dos servidos da Defensoria Pública.

O modo de expansão da Defensoria Pública no Brasil determinada pelo art. 98, do ADCT revela a preocupação com a cobertura geográfica dos serviços da Defensoria Pública no Brasil, mas é preciso considerar que o aumento numérico de defensores públicos distribuídos no território brasileiro deve ser acompanhado de um planejamento estratégico de suas ações, que seja capaz de alcançar os assistidos que não procuram a Defensoria Pública espontaneamente.

Além disso, o perfil dos ocupantes dos cargos de Defensor Público também influencia na tomada de decisões e posturas institucionais que determinarão um maior ou menor alcance dos necessitados de justiça. Como bem ressaltado por Santos (2011, p. 86), “não haverá justiça mais próxima dos cidadãos, se os cidadãos não se sentirem mais próximos da justiça”. Logo, um Defensor Público que dialoga com comunidade influencia na aproximação da Defensoria Pública com seus assistidos, fator fundamental para a utilização da assistência jurídica como um dos mecanismos de exercício de cidadania e de acesso aos direitos.

Dessa forma, embora se defenda que o modelo público de assistência jurídica represente a forma de enfrentamento que melhor atende à efetivação de igualdade e justiça social, compreende-se que a forma que vem se desenhando no Brasil é questionável. Como ressaltado, a OEA e o Mercosul consideram o sistema da assistência jurídica prestado por meio da Defensoria Pública como o mais eficiente e completo existente. Além disso, no plano legal, o Brasil possui um dos mais aprimorados sistemas de assistência jurídica pública. Porém, é preciso questionar se, apesar de ser formalmente aprimorado e internacionalmente aclamado, o modelo de assistência jurídica pública colocado em prática no Brasil é justo. Questiona-se,

ainda, como foi determinado o modelo de expansão da política pública de assistência jurídica preconizado pela Emenda Constitucional n.º 80/2014 e se a população foi consultada sobre tal modelo ou somente apoiou a aprovação da “PEC Defensoria para Todos”. Esses e outros questionamentos fomentam a investigação e poderão ser aprofundados em futuros estudos.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen; MARQUES, Camila Salgueiro Purificação. Os grupos historicamente vulneráveis e a formação da legalidade e do judiciário brasileiro: histórico e tendências do acesso aos direitos e à justiça no Brasil. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 12, n. 1, p. 55-70, 2012. Disponível em: www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao. Acesso em: 11 maio 2020.

ALVES, Cléber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naércio; SOUZA, André Portela (org.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. São Paulo: Todavia, 2019. p. 13-52.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO MARANHÃO. **Histórico da ADEPEMA**. São Luís, 2015. Disponível em: <http://www.adpema.com.br/adpema/index.php/Site/historico>. Acesso em: 11 jul. 2020.

ASSOCIAÇÃO IBEROAMERICANA *et al.* **Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade**. [Brasília, DF]: XIV Conferência Judicial Ibero-Americana, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/site/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **MA**: atuação da Defensoria em favor da mulher e comunidade LGBT é fortalecida com início de projeto. Brasília, DF, 7 maio 2019a. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=40797>. Acesso em: 2 out. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **MA**: DPE lança projeto de assistência a detentos e firma parceria voltada à ressocialização por meio do trabalho. Brasília, DF, 31 maio 2019b. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=41077>. Acesso em: 2 out. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Apresentando a Defensoria Pública**: retrato de uma instituição em desenvolvimento. Brasília, DF: Anadep, 2018. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/38366/MINI_RELATORIO_PRESIDENCIAL_VEIS-ONLINE.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020.

BARBOSA, Fernanda Leal. A Emenda Constitucional n.º 80 de 2014 e a evolução da Defensoria Pública no Brasil. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 101-112,

2015. Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.06.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Defensoria Pública: Lei Complementar n.º 80/94**. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 197, p. 30-60, jul./set. 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46330/46902>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BENEVIDES, Mauro *et al.* Proposta de Emenda à Constituição n.º 247, de 2013. Altera o “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” do “Título IV – Da Organização dos Poderes” e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 5526-5530, 20 mar. 2013. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC80/camara/EC80_%20cam_12032013_ini_PEC247.pdf. Acesso em: 19. out. 2019.

BENEVIDES, Mauro. Relevância da Defensoria Pública. *In*: KETTERMANN, Patrícia; PEDROSO, Stéfano. **Edição histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: ANADEP, 2015. p. 15-20. *E-book*. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Constitui__o_digital.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectivas, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **A profissão do sociólogo**: preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 4. ed. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. (Constituição [1967]). Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, 28 nov. 1985a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. (Constituição [1988]). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2016d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11. nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Inovare premia projeto de saneamento básico da Defensoria do Maranhão. **Notícias CNJ**, Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <https://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/413547755/innovare-premia-projeto-de-saneamento-basico-da-defensoria-do-maranhao>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 69, de 29 de maio de 2012. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, 29 mar. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc69.htm. Acesso em: 21 dez. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 74, de 6 de agosto de 2013. Altera o art. 134 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, 7 ago. 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm. Acesso em: 21 dez. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, 5 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm. Acesso em: 21 dez. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Detalhamento de acordos firmados. **Convênio n.º 00126/2018**. Ampliar o atendimento a população LGBT e a realização de ações de educação em direitos, tendo em vista a prevenção das situações de violência contra a população LGBT. Concedente: Secretaria Nacional de Proteção Global. Conveniente: Estado do Maranhão - Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Brasília, DF, 2 jan. 2019a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/878382?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Detalhamento de acordos firmados. **Convênio n.º 00001/2019**. Aquisição de contêineres, placas solares e computadores, para a implementação de núcleos de atendimento em colinas, Cururupu, Parnarama, a reestruturação das defensorias de Coroatá e Caxias, bem como a modernização do parque tecnológico da sede da DPE-MA. Concedente: Secretaria Nacional de Justiça – SENAJS. Conveniente: Estado do Maranhão - Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Brasília, DF, 22 nov. 2019b. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/883121?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Detalhamento de acordos firmados. **Convênio n.º 00156/2018**. Fortalecimento do atendimento jurídico das pessoas privadas de liberdade e seus familiares, além do estímulo a manutenção dos vínculos familiares através da implantação da visita virtual. Concedente: DEPEN/Diretoria de Políticas Penitenciárias. Conveniente: Estado do Maranhão - Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Brasília, DF, 26 dez. 2018a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/880896?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931**. Aprova o Regulamento da Ordem dos Advogados do Brasil. Rio de Janeiro: Governo Provisório, 1931. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d20784.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, 13 jan. 1994a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. Lei n.º 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da União**: seção 1, 13 fev. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, 17 mar. 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, 25 jul. 1985b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 1994b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, DF: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015c. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Atlas de acesso à justiça**: indicadores nacionais de acesso à justiça. Brasília, DF: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/atlas-acesso-justica-brasil.pdf>. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Prêmio A3P**. Brasília, DF, 31 maio 2019c. Disponível em: <http://a3p.mma.gov.br/premio-a3p/>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 5002886-17.2010.4.04.7200-SC. Recorrente: Defensoria Pública da União. Recorrido: Caixa Econômica Federal. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 15 de março 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 29 mar. 2016c. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/861743471/recurso-especial-resp-1449416-sc-2014-0089178-5/inteiro-teor-861743481>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 0000664-20.2015.1.00.0000 – PI. Partes: Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADep. Relator: Min. Luiz Fux, 19 de maio de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 1 ago. 2016a. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772369049/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-339-pi-piaui-0000664-2020151000000/inteiro-teor-772369059>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Associação de defensores públicos ajuíza ADI para evitar redução dos serviços de assistência judiciária gratuita. **Notícias STF**, Brasília, DF, 3 set. 2018b. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388671&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+stfsofatos+%28Supremo+Tribunal+Federal%29. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Defensoria pode propor ação civil pública na defesa de interesses difusos. **Notícias STF**, Brasília, DF, 4 nov. 2015a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=303258>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Defensoria Pública e participação na sua proposta orçamentária. **Informativo STF**, Brasília, DF, n. 826, 16 a 20 maio 2016b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo826.htm>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 599620-MA. Partes: Estado do Maranhão e outros. Relator: Min. Eros Grau, 26 de maio de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 3 jun. 2009. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4292298/recurso-extraordinario-re-599620>. Acesso em: 9 out. 2020.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1.

BURGER, Adriana Fagundes; BALBINOT, Christine. A nova dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar n.º 132 na Lei Complementar n.º 80/1994. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. **Uma nova Defensoria Pública pede passagem**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Access to justice: a world survey**. Milão: Sitjoff and Noordhoff, 1978. v. 1.

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

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 2, 1995. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Acesso em: 19 maio 2019.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução Iraci D. Poleti. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, José Roberto de. **Manual de assistência judiciária**. Rio de Janeiro: Aide, 1987.

CATANI, Afrânio Mendes *et al.* **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

CORGOSINHO, Gustavo. **Defensoria Pública**: princípios institucionais e regime jurídico. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Questões sociais e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 19-50.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

DRAIBE, Sônia Maria. **Rumos e metamorfoses**: estado e industrialização no Brasil 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INSTITUTO DE PLANEJAMENTO. **Para a década de 90**: prioridade e perspectiva de políticas públicas. Brasília, DF: IPEA/IPLAN, 1990. v. 4.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. Autonomia da Defensoria Pública: uma análise não tradicional. *In*: ROCHA; Bheron; MAIA, Maurílio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (orgs.). **Autonomia e Defensoria Pública**: aspectos constitucionais, históricos e processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 79-143.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 183-238, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 4 set. 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil:** política social: Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais: módulo 3. Brasília, DF: CFESS, 2000.

FARIA, Luciana Jacques. **Espaço público e sociedade civil:** proposta de uma abordagem habermasiana do caso brasileiro. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5281>. Acesso em: 19 jan. 2020.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FLEURY, Sonia. **Estados sem cidadãos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRANCO, Itamar. [Mensagem nº 27]. Destinatário: Presidente do Senado Federal. Brasília, DF, 12 jan. 1994. 1 mensagem. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf. Acesso em: 19 set. 2020.

GIFFONI, Johny Fernandes; GUTERRES, Marco Aurélio Velozzo. Autonomia e Vulnerabilidade: da opressão ao empoderamento. In: ROCHA; Bheron; MAIA, Maurílio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (orgs.). **Autonomia e Defensoria Pública:** aspectos constitucionais, históricos e processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 57-78.

GIUDICELLI, Gustavo Barbosa. **A Defensoria Pública nos 30 anos da Constituição Federal:** consolidação, desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. A autonomia da Defensoria Pública e o Supremo Tribunal Federal. In: ROCHA; Bheron; MAIA, Maurílio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (orgs.). **Autonomia e Defensoria Pública:** aspectos constitucionais, históricos e processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 195-218.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos**. Salvador: Juspodivm, 2016.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. O papel da Defensoria na busca da inclusão democrática de grupos vulneráveis. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-10/tribuna-defensoria-defensoria-publica-defesa-vulneraveis>. Acesso em: 9 dez. 2019.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurílio Casas. Defensoria Pública e Vulnerabilidade: há um protetor constitucional dos segmentos sociais vulneráveis? **Empório do Direito**, São Paulo, 15 ago. 2015. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/defensoria-publica-e-vulnerabilidade-ha-um-protetor-constitucional-dos-segmentos-sociais-vulneraveis>. Acesso em: 27 dez. 2019.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. **Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Belo Horizonte: CEI, 2020.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Assistência jurídica pública no Maranhão: 1988 a 1995**. 1996. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1996.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Assistência jurídica pública: direitos humanos e políticas sociais**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2010.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais: releitura de uma Constituição dirigente**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

GONZÁLEZ, Pedro. A dimensão político-democrática do acesso à justiça e da assistência jurídica gratuita. In: ALVES, Cléber Francisco; GONZALEZ, Pedro. **Defensoria Pública no Século XXI: novos horizontes e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 99-129.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 9-32, jan./jul. 2001. Disponível em: http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 11 maio 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad Contínua: principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios

lios_continua/Principais_destaques_PNAD_continua/2012_2019/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2019.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF**: o que é. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**: o que é. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rendimento de todas as Fontes 2016. **Pnad Contínua**, Rio de Janeiro, p. 1-8, 2017b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101390_informativo.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, DF: ANADEP/IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

JACCOUD, Luciana; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questões sociais e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 181-260.

KETTERMANN, Patrícia. **Defensoria Pública**. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015a.

KETTERMANN, Patrícia. O reposicionamento da Defensoria Pública no cenário constitucional brasileiro através da EC n. 80/2014: a história de uma homenagem ao povo brasileiro. In: KETTERMANN, Patrícia; PEDROSO, Stéfano. **Edição histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: ANADEP, 2015b. p. 37-42. *E-book*. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Constitui_o_digital.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015.

LIMA, Rafael Bellem de; VASCONCELOS, Natália Pires de. O sistema de justiça brasileiro: atores, atuação e consequências do arranjo constitucional. In: MENEZES FILHO, Naércio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. São Paulo: Todavia, 2019. p. 83-116.

MAGNO, Patrícia Carlos. Autonomia da Defensoria Pública: uma análise à luz da teoria crítica dos direitos humanos e de Resoluções da OEA. In: ROCHA; Bheron; MAIA, Maurílio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (orgs.). **Autonomia e Defensoria Pública**: aspectos constitucionais, históricos e processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 145-174.

MAIA, Maurílio Casas. A singularidade da Defensoria Pública para a autonomia institucional pós-88: uma promessa constituinte e um débito histórico (quase) quitado. In: ROCHA; Bheron; MAIA, Maurílio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro. (orgs.). **Autonomia e Defensoria Pública: aspectos constitucionais, históricos e processuais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 57-78.

MARANHÃO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Maranhão**. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, [2020]. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 3 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 006 – DPGE, de 06 de fevereiro de 2019**. Cria a 6ª vaga de Defensor Público no Núcleo de Atuação no Tribunal de Justiça. São Luís: 2019a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/7ffd82109f54368ac3a245724a775129.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Coronavírus: DPE/MA e DPU emitem Recomendação para adoção de cuidados com a população em situação de rua**. São Luís, 9 abr. 2021b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/6733/coronavirus:-dpe/ma-e-da-dpu-emitem-recomendacao-para-adocao-de-cuidados-com-a-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 6 out. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Defensoria e Município conseguem emendas parlamentares municipais em favor de população vulnerável. **Notícias**, São Luís, 1 abr. 2020f. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/6777/defensoria-e-municipio-conseguem-emendas-parlamentares-municipais-em-favor-de-populacao-vulneravel>. Acesso em: 30 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Oito em cada dez mulheres foram presas por delitos sem uso de violência ou grave ameaça. **Notícias**, São Luís, 16 set. 2020e. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/6992/oito-em-cada-dez-mulheres-foram-presas-por-delitos-sem-uso-de-violencia-ou-grave-ameaca>. Acesso em: 2 out. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Portal da Transparência. **Ações, fontes de recursos e saldos**. São Luís, 10 jan. 2014c. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/transparencia/documentos/4e0341eba6d5327f6994c407eaff6133.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Portal da Transparência. **Ações, fontes de recursos e saldos**. São Luís, 10 jan. 2016b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/transparencia/documentos/c6c56e9233808756e4f507e7666efd34.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Portal da Transparência. **Ações, fontes de recursos e saldos**. São Luís, 20 jul. 2017d. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/transparencia/documentos/62707602bd70feedcab3d9d8bdf9b147.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Portal da Transparência. **Ações, fontes de recursos e saldos**. São Luís, 25 jan. 2018e. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/transparencia/documentos/4114e196d9100650d9f22a0c54990b7a.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Portal da Transparência. **Ações, fontes de recursos e saldos**. São Luís, 13 jan. 2020c. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/transparencia/documentos/cb59803f02e8b42d8fc7e6287af814af.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Portal da Transparência. **Ações, fontes de recursos e saldos**. São Luís, 13 jan. 2021a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/transparencia/documentos/ebd205c8b11b385fdf9aeaac3bff2a3.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Projeto da DPE e Depen impulsiona em 15% assistência jurídica voltada a presos em São Luís. **Notícias**, São Luís, 20 fev. 2020d. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/6700/projeto-da-dpe-e-depen-impulsiona-em-15--assistencia-juridica-voltada-a-presos-em-sao-luis>. Acesso em: 2 out. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Projeto dos núcleos ecológicos da DPE/MA vira linha de emendas parlamentares no Ministério da Justiça**. São Luís, 22 set. 2020a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/6998/projeto-dos-nucleos-ecologicos-da-dpema-vira-linha-de-emendas-parlamentares-no-ministerio-da-justica>. Acesso em: 5 out. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Regimento Interno da Defensoria Pública do Estado do Maranhão**. 2. ed. São Luís: DPE, 2012. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/e5923e10ffacf322fe273308affb9d4e.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Relatório de Gestão 2010/2014**. São Luís: DPE, [2014]. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/b54f4053c02b901f8f5985c6d34fef37.pdf>. Acesso em: 5 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Relatório de Gestão 2016/2018**. São Luís: DPE, [2018]. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/595f7a5700192ec513672e8f79c65291.pdf>. Acesso em: 5 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 003 – DPGE, de 22 de janeiro de 2015**. Regulamenta o Fundo de Aparelhamento da Defensoria Pública do Estado. Dispõe sobre a estrutura institucional de atuação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão. São Luís: DPE, 2015b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/5a7adc6547af0ad8482067fef2b4d6d8.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 004 – DPGE, de 30 de janeiro de 2017**. Cria e dispõe sobre os Núcleos Auxiliares da Defensoria Pública do Estado; cria o Núcleo Regional de Balsas; cria uma vaga no Núcleo Cível Forense; extingue, ao vagar, os cargos de substituição do Defensor Público-Geral e da Presidência da ADPEMA. São Luís: DPE, 2017a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/68cac17407231d01fea7703c9519e045.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 007 – DPGE, de 1º de março de 2018**. Cria vaga de Defensor Público no Núcleo Regional de Imperatriz. São Luís: DPE, 2018a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/fc04b7886f8a5fc38879f9532400ecab.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 008 – DPGE, de 10 de março de 2017**. Cria uma vaga no Núcleo Regional de Buriticupu. São Luís: DPE, 2017b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/a672592d08b4fa83cc4794efacb18dc5.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 021 – DPGE, de 29 de agosto de 2019**. Cria a 3ª vaga de Defensor Público do Estado do Maranhão no Núcleo Regional de Pinheiro. São Luís: DPE, 2019b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/2cf3222d5d2dc8053be3a62b8aacc2c9.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 030 – DPGE, de 22 de outubro de 2018**. Cria a 10ª vaga de Defensor Público no Núcleo Regional de Timon e a 6ª vaga de Defensor Público com atuação no Núcleo Auxiliar Geral. São Luís: DPE, 2018b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/57ec15c62687644a6ecadac8bbf47471.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 033 – DPGE, de 31 de outubro de 2018**. Cria vaga para serviço extraordinário junto a 2ª Vara da Mulher da Comarca de São Luís/MA. São Luís: DPE, 2018c. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/4d7230a431b9e19c4cd4ffb87f58c405.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. **Resolução n.º 60 - DPGE, de 24 de novembro de 2006**. Dispõe sobre a estrutura institucional de atuação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão. São Luís: DPE, 2006b. Disponível em: http://stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=1955. Acesso em: 2 set. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Supervisão de Recursos Humanos Gestão de Pessoas. **Portal da Transparência**: gestão de pessoas. São Luís, 2019c. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/newtransparencia/gestao-pessoas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Supervisão de Recursos Humanos Gestão de Pessoas. **Portal da Transparência**: gestão de pessoas. São Luís, 2014b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/newtransparencia/gestao-pessoas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Supervisão de Recursos Humanos Gestão de Pessoas. **Portal da Transparência**: gestão de pessoas. São Luís, 2015a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/newtransparencia/gestao-pessoas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Supervisão de Recursos Humanos Gestão de Pessoas. **Portal da Transparência**: gestão de pessoas. São Luís, 2016a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/newtransparencia/gestao-pessoas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Supervisão de Recursos Humanos Gestão de Pessoas. **Portal da Transparência**: gestão de pessoas. São Luís, 2017c. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/newtransparencia/gestao-pessoas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Supervisão de Recursos Humanos Gestão de Pessoas. **Portal da Transparência**: gestão de pessoas. São Luís, 2018d. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/newtransparencia/gestao-pessoas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado. Supervisão de Recursos Humanos Gestão de Pessoas. **Portal da Transparência**: gestão de pessoas. São Luís, 2020b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/newtransparencia/gestao-pessoas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar n.º 14, de 17 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre o Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado. São Luís: Governo do estado, 1991. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC_014. Acesso em: 14 jul. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar n.º 19, de 11 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a organização e funcionamento da Defensoria Pública do Estado e dá providências correlatas. São Luís: Governo do Estado, 1994. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC_019. Acesso em: 21 jul. 2020.

MARANHÃO. Lei Complementar n.º 168, de 19 de novembro de 2014. Cria o Fundo de Aparentamento da Defensoria Pública do Estado – FADEP e dá outras providências. **Diário Oficial**: Poder Executivo, ano 115, n. 225, p. 1-2, 19 nov. 2014a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/fb03e0175ae3010f69c51587e758a7b6.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

MARANHÃO. **Lei Estadual n.º 9.503, de 21 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a reorganização da Defensoria Pública-Geral do Estado e dá outras providências. São Luís: Governo do Estado, 2011. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_9503. Acesso em: 21 set. 2020.

MARANHÃO. **Lei Ordinária n.º 8.559, de 28 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado, e dá outras providências. São Luís: Governo do Estado, 2006a. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3035>. Acesso em: 19 set. 2020.

MARANHÃO. Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular. **Governo do Maranhão divulga resultado da votação do Orçamento Participativo 2019**. São Luís, 16 set. 2019c. Disponível em: <https://sedihpop.ma.gov.br/2019/09/16/governo-do-maranhao-divulga-resultado-da-votacao-do-orcamento-participativo-2019/>. Acesso em: 2 out. 2020.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 180572007-MA**. Requerente: Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil/MA. Requerido: Estado do Maranhão. Relator: Des. Antonio Pacheco Guerreiro Júnior, 18 de novembro 2008. Disponível em: <https://tj-ma.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4686535/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-180572007-ma/inteiro-teor-101724643>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1827-1858, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/19385/14138>. Acesso em: 22 out. 2019.

MENDONÇA, Wener Trindade. **Onde estão os Defensores Públicos?** A exclusão social e o adensamento populacional como critérios de prioridade de lotação dos Defensores Públicos no Estado de Minas Gerais. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 33. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MOLON, Alessandro. O fortalecimento e a ampliação das Defensorias Públicas: a conquista da Emenda Constitucional n. 80, de 2014. In: KETTERMANN, Patrícia; PEDROSO, Stéfano. **Edição histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: ANADEP, 2015. p. 21-27. *E-book*. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Constitui_o_digital.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 2, p. 29-40, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/695>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na construção do Estado de Justiça. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 7, p. 50-61, 1995.

MOURA, André. Defensoria Pública. In: KETTERMANN, Patrícia; PEDROSO, Stéfano. **Edição histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Anadep, 2015. p. 28-33. *E-book*. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Constitui_o_digital.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do império**: Nabuco de Araújo, sua vida, suas opiniões, sua época. Rio de Janeiro: H. Garnier – Livreiro Editor, 1897. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/4588>. Acesso em: 10 abr. 2020.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001. Disponível em: http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. 2. ed. Petrópolis: Vozes; Brasília, DF: NEDIC, 1999. p. 55-81.

OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. Democratização do acesso à justiça. In: BURGER, Adriana Fagundes; KETTERMANN, Patrícia; LIMA, Sérgio Sales Pereira. **Defensoria Pública**: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia. Brasília, DF: Anadep, 2015. p. 260-283. *E-book*. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/AF_E-book_Metagarantia.pdf. Acesso em: 27 jun. 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Resolução nº 2, de 19 de outubro de 2015**. Aprova o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Brasília, DF: OAB, 2015. Disponível em: <https://www.oab.org.br/arquivos/resolucao-n-022015-ced-2030601765.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2020.

OXFAM BRASIL. **País estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras 2018. São Paulo: Oxfam Brasil/Data Folha, 2018. Disponível em: https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms/files/115321/1596809622relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital_.pdf. Acesso em: 5 maio 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 46. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

RE, Aluísio Nunes Monti Ruggeri. **Manual do Defensor Público**: teoria e prática. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Global Editora, 2014. *E-book*.

RIBEIRO, Darcy. **Testemunho**. São Paulo: Editora Siciliano, 1990.

ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria pública**: fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013.

ROCHA, Jorge Bheron; CALDAS, Mariana Urano de Carvalho. A autonomia integral da Defensoria Pública sob a ótica do novo constitucionalismo. *In*: ROCHA; Bheron; MAIA, Maurílio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (orgs.). **Autonomia e Defensoria Pública**: aspectos constitucionais, históricos e processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 25-55.

SADEK, Maria Teresa (coord.). **Acesso à justiça no Brasil**: índice de fragilidade dos municípios. [S. l.]: Open Society Foundations, 2016. Disponível em: <https://www.maragabrilli.com.br/wp-content/uploads/2016/11/2.-Relatorio-Pesquisa-ok.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social”**: particulares no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SARMENTO, Daniel. Parecer: autonomia da DPU e limites ao poder de reforma da Constituição. *In*: ROCHA; Bheron; MAIA, Maurílio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (orgs.). **Autonomia e Defensoria Pública**: aspectos constitucionais, históricos e processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 377-398.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZ, Fábio. A evolução dos direitos humanos: da gênese à apoteose brasileira com a Emenda Constitucional n. 80/2014. *In*: BURGER, Adriana Fagundes; KETTERMANN, Patrícia; LIMA, Sérgio Sales Pereira. **Defensoria Pública**: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia. Brasília, DF: Anadep, 2015. p. 38-70. *E-book*. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/AF_E-book_Metagarantia.pdf. Acesso em: 27 jun. 2020.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA JÚNIOR, Antônio Rafael da. **A democratização do acesso à justiça**: um estudo sobre a Defensoria Pública Estadual do Maranhão. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004.

SILVA, José Fontenelle Teixeira da. Defensoria Pública no Brasil: minuta histórica. *In*: SILVA, José Fontenelle Teixeira da. **Blog Fontenelle**. [S. l.], 2015. Disponível em: <http://www.fontenelle.net/publicados4.htm>. Acesso em: 23 jan. 2020.

SILVA, José Fontenelle Teixeira da; PEÑA DE MORAES, Humberto. **Assistência judiciária**: sua gênese, sua história e sua função protetiva do Estado. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

SILVA, Lilia Penha Viana. **Rupturas e continuidades da assistência social**: da benemerecência ao direito: uma incursão no Brasil e no Maranhão. 2012. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos-metodológicos. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. 6. ed. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2012.

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

SOUSA, José Augusto Garcia de. A Nova Lei 11.448/07, os Escopos Extrajurídicos do Processo e a velha legitimidade da Defensoria Pública para ações coletivas. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **A Defensoria Pública e os processos coletivos**: comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido (sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09)

a visão individualista a respeito da instituição? **Revista de Direito e da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, n. 25, 2012.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TELLES, Vera da Silva. Cultura da dádiva, avesso da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 9, p. 45-47, 1994.

TERTO NETO, Ulisses Pereira. **A política pública de assistência jurídica no Maranhão**: a Defensoria Pública no Maranhão como reivindicação do campo democrático popular. 2007. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. *In*: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Carmelita. **Desigualdade e questão social**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: EDUC, 2013. p. 51-161.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WEIS, Carlos. Direitos humanos e defensoria pública. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 10, n. 115, p. 5-6, jun. 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 33-40, jan./jul. 2001. Disponível em: http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

APÊNDICES

**APÊNDICE A – NÚMERO DE VAGAS, DEFENSORES PÚBLICOS ESTADUAIS DO
MARANHÃO EM ATIVIDADE E NÚCLEOS REGIONAIS DA DPE-MA POR
COMARCAS E MUNICÍPIOS EM JUNHO DE 2014**

Quadro 1 – Número de vagas, defensores públicos estaduais do maranhão em atividade e núcleos regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2014

(continua)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Açailândia	(3) Açailândia, Cidelândia e São Francisco do Brejão	4	4	1 Núcleo Regional
Alcântara	(1) Alcântara	1	1	1 Núcleo Regional
Alto Parnaíba	(1) Alto Parnaíba	0	0	0
Amarante do Maranhão	(1) Amarante do Maranhão	0	0	0
Anajatuba	(1) Anajatuba	0	0	0
Araioses	(2) Araioses e Água Doce do Maranhão	0	0	0
Arame	(1) Arame	0	0	0
Arari	(1) Arari	1	1	1 Núcleo Regional
Bacabal	(4) Bacabal, Bom Lugar, Conceição do Lago Açu e Lago Verde	4	4	1 Núcleo Regional
Bacuri	(2) Bacuri e Apicum-Açu	0	0	0
Balsas ⁸²	(4) Balsas, Nova Colinas, Fortaleza dos Nogueiras e São Pedro dos Crentes	1	0	0
Barão de Grajaú	(1) Barão de Grajaú	0	0	0
Barra do Corda	(3) Barra do Corda, Genipapo dos Vieiras e Fernando Falcão	2	2	1 Núcleo Regional
Barreirinhas	(1) Barreirinhas	0	0	0

⁸² Embora conste na relação de membros ativos divulgada pela Supervisão de Recursos Humanos da DPE-MA a lotação de um defensor público na Comarca de Balsas, na época, não havia núcleo de atendimento instalado, em virtude de afastamento do Defensor Público ocupante do cargo existente na comarca para exercício de mandato eletivo de 2013 a 2016.

Quadro 1 – Número de vagas, defensores públicos estaduais do maranhão em atividade e núcleos regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2014

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Bequimão	(2) Bequimão e Peri-Mirim	0	0	0
Bom Jardim	(2) Bom Jardim e São João do Carú	1	1	1 Núcleo Regional
Brejo	(2) Brejo e Anapurus	0	0	0
Buriti	(1) Buriti	0	0	0
Buriti Bravo	(1) Buriti Bravo	0	0	0
Buriticupu	(2) Buriticupu e Bom Jesus da Selva	0	0	0
Cândido Mendes	(2) Cândido Mendes e Godofredo Viana	0	0	0
Cantanhede	(3) Cantanhede, Pirapemas e Matões do Norte	0	0	0
Carolina	(1) Carolina	1	1	1 Núcleo Regional
Carutapera	(2) Carutapera e Luís Domingues	0	0	0
Caxias	(3) Caxias, São João do Sóter e Aldeias Altas	5	5	1 Núcleo Regional
Cedral	(2) Cedral e Porto Rico do Maranhão	1	1	1 Núcleo Regional
Chapadinha	(2) Chapadinha e Mara Roma	2	2	1 Núcleo Regional
Codó	(1) Codó	3	3	1 Núcleo Regional
Coelho Neto	(3) Coelho Neto, Afonso Cunha e Duque Bacelar	2	2	1 Núcleo Regional
Colinas	(2) Colinas e Jatobá	0	0	0
Coroatá	(2) Coroatá e Peritoró	0	0	0
Cururupu	(2) Cururupu e Serrano do Maranhão	0	0	0
Dom Pedro	(2) Dom Pedro e Gonçalves Dias	0	0	0
Esperantinópolis	(3) Esperantinópolis, São Roberto e São Raimundo do Doca Bezerra	1	1	1 Núcleo Regional
Estreito	(1) Estreito	0	0	0

Quadro 1 – Número de vagas, defensores públicos estaduais do maranhão em atividade e núcleos regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2014

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Governador Eugênio Barros	(3) Governador Eugênio Barros, Graça Aranha e Senador Alexandre Costa	0	0	0
Governador Nunes Freire	(3) Governador Nunes Freire, Maranhãozinho e Centro do Guilherme	0	0	0
Grajaú	(3) Grajaú, Formosa da Serra Negra e Itaipava do Grajaú	0	0	0
Guimarães	(1) Guimarães	0	0	0
Humberto de Campos	(3) Humberto de Campos, Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão	1	1	1 Núcleo Regional
Icatu	(2) Icatu e Axixá	1	1	1 Núcleo Regional
Igarapé Grande	(2) Igarapé Grande e Bernardo do Mearim	0	0	0
Ilha de São Luís	(4) São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa	73	73 – (64) São Luís, (5) São José de Ribamar, (2) Paço do Lumiar e (1) Raposa	3 Núcleos Regionais e 17 Núcleos Especializados
Imperatriz	(4) Imperatriz, Davinópolis, Governador Edison Lobão e Vila Nova dos Martírios	12	12	1 Núcleo Regional
Itapecuru-Mirim	(2) Itapecuru-Mirim e Miranda do Norte	2	2	1 Núcleo Regional
Itinga do Maranhão	(1) Itinga do Maranhão	0	0	0
João Lisboa	(1) João Lisboa	0	0	0
Joselândia	(2) Joselândia e São José dos Basílios	0	0	0

Quadro 1 – Número de vagas, defensores públicos estaduais do maranhão em atividade e núcleos regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2014

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Lago da Pedra	(4) Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues e Lagoa Grande do Maranhão	0	0	0
Loreto	(2) Loreto e São Félix das Balsas	0	0	0
Magalhães de Almeida	(1) Magalhães de Almeida	0	0	0
Maracaçumé	(5) Maracaçumé, Junco do Maranhão, Centro Novo do Maranhão, Boa Vista do Gurupi e Amapá do Maranhão	0	0	0
Matinha	(1) Matinha	0	0	0
Matões	(1) Matões	0	0	0
Mirador	(1) Mirador	0	0	0
Mirinzal	(2) Mirinzal e Central do Maranhão	0	0	0
Monção	(2) Monção e Igarapé do Meio	0	0	0
Montes Altos	(3) Montes Altos, Ribamar Fiquene e Sítio Novo	0	0	0
Morros	(3) Morros, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino	0	0	0
Olho D'água das Cunhãs	(1) Olho D'água das Cunhãs	0	0	0
Olinda Nova do Maranhão	(1) Olinda Nova do Maranhão	0	0	0
Paraibano	(1) Paraibano	0	0	0
Parnarama	(1) Parnarama	0	0	0
Passagem Franca	(2) Passagem Franca e Lagoa do Mato	0	0	0
Pastos Bons	(2) Pastos Bons e Nova Iorque	1	1	1 Núcleo Regional
Paulo Ramos	(2) Paulo Ramos e Marajá do Sena	0	0	
Pedreiras	(3) Pedreiras, Lima Campos e Trizidela do Vale	3	3	1 Núcleo Regional
Penalva	(1) Penalva	0	0	0

Quadro 1 – Número de vagas, defensores públicos estaduais do maranhão em atividade e núcleos regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2014

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Pindaré-Mirim	(2) Pindaré-Mirim e Tufilândia	0	0	0
Pinheiro	(3) Pinheiro, Pedro do Rosário e Presidente Sarney	1	1	1 Núcleo Regional
Pio XII	(2) Pio XII e Satubinha	0	0	0
Poção de Pedras	(1) Poção de Pedras	0	0	0
Porto Franco	(3) Porto Franco, Campestre do Maranhão, Lajeado Novo e São João do Paraíso	0	0	0
Presidente Dutra	(1) Presidente Dutra	0	0	0
Riachão	(2) Riachão e Feira Nova do Maranhão	0	0	0
Rosário	(2) Rosário e Bacabeira	2	2	1 Núcleo Regional
Santa Helena	(2) Santa Helena e Turilândia	0	0	0
Santa Inês	(2) Santa Inês e Bela Vista do Maranhão	3	3	1 Núcleo Regional
Santa Luzia	(2) Santa Luzia e Alto Alegre do Pindaré	0	0	0
Santa Luzia do Paruá	(3) Santa Luzia do Paruá, Presidente Médici e Nova Olinda do Maranhão	0	0	0
Santa Quitéria do Maranhão	(2) Santa Quitéria e Milagres do Maranhão	0	0	0
Santa Rita	(1) Santa Rita	1	1	1 Núcleo Regional
Santo Antônio dos Lopes	(3) Santo Antônio dos Lopes, Capinzal do Norte e Governador Archer	0	0	0
São Bento	(3) São Bento, Bacurituba e Palmeirândia	0	0	0
São Bernardo	(2) São Bernardo e Santana do Maranhão	0	0	0
São Domingos do Azeitão	(2) São Domingos do Azeitão e Benedito Leite	0	0	0
São Domingos do Maranhão	(3) São Domingos do Maranhão, Governador Luiz Rocha e Fortuna	0	0	0
São Francisco do Maranhão	(1) São Francisco do Maranhão	0	0	0

Quadro 1 – Número de vagas, defensores públicos estaduais do maranhão em atividade e núcleos regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2014

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
São João Batista	(1) São João Batista	0	0	0
São João dos Patos	(2) São João dos Patos e Sucupira do Riachão	0	0	0
São Luís Gonzaga do Maranhão	(1) São Luís Gonzaga do Maranhão	0	0	0
São Mateus do Maranhão	(2) São Mateus do Maranhão e Alto Alegre do Maranhão	0	0	0
São Pedro da Água Branca	(1) São Pedro da Água Branca	0	0	0
São Raimundo das Mangabeiras	(2) São Raimundo das Mangabeiras e Sambaíba	0	0	0
São Vicente Férrer	(2) São Vicente Férrer e Cajapió	0	0	0
Senador La Rocque	(2) Senador La Rocque e Buritirana	0	0	0
Sucupira do Norte	(1) Sucupira do Norte	0	0	0
Tasso Fragoso	(1) Tasso Fragoso	0	0	0
Timbiras	(1) Timbiras	0	0	0
Timon	(1) Timon	7	7	1 Núcleo Regional
Tuntum	(2) Tuntum e Santa Filomena do Maranhão	0	0	0
Turiaçu	(1) Turiaçu	0	0	0
Tutoia	(2) Tutoia e Paulino Neves	0	0	0
Urbano Santos	(3) Urbano Santos, Belágua e São Benedito do Rio Preto	0	0	0
Vargem Grande	(3) Vargem Grande, Nina Rodrigues e Presidente Vargas	1	1	1 Núcleo Regional

Quadro 1 – Número de vagas, defensores públicos estaduais do maranhão em atividade e núcleos regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2014

(conclusão)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Viana	(2) Viana e Cajari	2	2	1 Núcleo Regional
Vitória do Mearim	(1) Vitória do Mearim	0	0	0
Vitorino Freire	(3) Vitorino Freire, Altamira do Maranhão e Brejo de Areia	0	0	0
Zé Doca	(3) Zé Doca, Araguanã e Governador Newton Bello	2	2	1 Núcleo Regional

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da Lei Complementar Estadual n.º 14/1991 (Código de Divisão e Organização Judiciária do Maranhão) e da Supervisão de Recursos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (2014).

**APÊNDICE B – QUANTIDADE DE VAGAS E DE DEFENSORES PÚBLICOS EM
ATIVIDADE NOS NÚCLEOS ESPECIALIZADOS DE SÃO LUÍS EM JUNHO
DE 2014**

Quadro 1 - Quantidade de vagas e de defensores públicos em atividade nos núcleos especializados de São Luís em junho de 2014

(continua)

Núcleo Especializado	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Área de atuação
Núcleo de Atendimento Cível	5	9	Varas Cíveis e de Fazenda Pública
Núcleo de Atendimento à Família e Registros Públicos	6	3	Família e Registros Públicos
Núcleo de Atuação Forense nas Varas de Família	8	8	Varas de Família e Interdição
Núcleo de Apoio a Atuação Forense nas Varas de Família, Interdição, Sucessões e Alvarás	2	3	Varas de Família, Interdição e Sucessões
Núcleo de Atuação Forense nas Varas Criminais	13	9	Varas Criminais, Central de Inquéritos, 1ª e 2ª Vara de Entorpecentes, Vara de Combate à Violência Doméstica e Familiar
Núcleo do Tribunal do Júri	2	4	Varas do Tribunal do Júri
Núcleo de Execução Penal	2	12	Varas de Execuções Penais, Central de Penas Alternativas e Complexo Penitenciário de Pedrinhas
Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária	2	1	Direito à Moradia, à cidade, à posse de terras, em demandas individuais e coletivas
Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente	4	3	Varas de Infância e Juventude
Núcleo de Defesa do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde	2	1	Defesa de direitos do idoso, da pessoa com deficiência e da saúde, em demandas individuais e coletivas
Núcleo de Defesa da Mulher e de População LGBT	1*	1	Defesa da mulher e da população LGBT em demandas individuais e coletivas

Quadro 1 - Quantidade de vagas e de defensores públicos em atividade nos núcleos especializados de São Luís em junho de 2014

(conclusão)

Núcleo Especializado	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Área de atuação
Núcleo de Defesa do Consumidor	Até 7	5	Varas Cíveis e Juizados Especiais Cíveis e das Relações de Consumo
Núcleo Itinerante e de Projetos Especiais	8	2	Localidades distantes das sedes (comarcas sem Defensoria ou com alto grau de vulnerabilidade social) e em programas de ação específicos
Núcleo com Atuação na 2ª Instância	1 ⁸³	3	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Regimento Interno da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (2012) da Supervisão de Recursos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (2014).

⁸³ Núcleo Especializado já existente em junho de 2014, mas ainda não incluído formalmente no Regimento Interno da DPE-MA. Portanto, considerou-se como número de vagas existentes o número de vagas ocupadas.

APÊNDICE C – PROPORÇÃO DE VAGAS, DEFENSORES PÚBLICOS ESTADUAIS DO MARANHÃO EM ATIVIDADE E NÚCLEOS REGIONAIS DA DPE-MA POR COMARCAS E MUNICÍPIOS EM JUNHO DE 2020

Quadro 1 – Proporção de vagas, Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e Núcleos Regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2020

(continua)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Açailândia	(3) Açailândia, Cidelândia e São Francisco do Brejão	5	5	1 Núcleo Regional
Alcântara	(1) Alcântara	2	1	1 Núcleo Regional
Alto Parnaíba	(1) Alto Parnaíba	0	0	0
Amarante do Maranhão	(1) Amarante do Maranhão	0	0	0
Anajatuba	(1) Anajatuba	0	0	0
Araioses	(2) Araioses e Água Doce do Maranhão	0	0	0
Arame	(1) Arame	0	0	0
Arari	(1) Arari	2	1	1 Núcleo Regional
Bacabal	(4) Bacabal, Bom Lugar, Conceição do Lago Açu e Lago Verde	5	4	1 Núcleo Regional
Bacuri	(2) Bacuri e Apicum-Açu	0	0	0
Balsas	(5) Balsas, Nova Colinas, Fortaleza dos Nogueiras, São Pedro dos Crentes e Tasso Fragoso.	4	4	1 Núcleo Regional
Barão de Grajaú	(1) Barão de Grajaú	0	0	0
Barra do Corda	(3) Barra do Corda, Genipapo dos Vieiras e Fernando Falcão	2	2	1 Núcleo Regional
Barreirinhas	(1) Barreirinhas	0	0	0
Bequimão	(2) Bequimão e Peri-Mirim	0	0	0
Bom Jardim	(2) Bom Jardim e São João do Carú	2	1	1 Núcleo Regional
Brejo	(2) Brejo e Anapurus	0	0	0

Quadro 1 – Proporção de vagas, Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e Núcleos Regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2020

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Buriti	(1) Buriti	0	0	0
Buriti Bravo	(1) Buriti Bravo	0	0	0
Buriticupu	(2) Buriticupu e Bom Jesus da Selva	2	1	1 Núcleo Regional
Cândido Mendes	(2) Cândido Mendes e Godofredo Viana	0	0	0
Cantanhede	(3) Cantanhede, Pirapemas e Matões do Norte	0	0	0
Carolina	(1) Carolina	2	1	1 Núcleo Regional
Carutapera	(2) Carutapera e Luís Domingues	0	0	0
Caxias	(3) Caxias, São João do Sóter e Aldeias Altas	6	6	1 Núcleo Regional
Cedral	(2) Cedral e Porto Rico do Maranhão	2	1	1 Núcleo Regional
Chapadinha	(2) Chapadinha e Mata Roma	2	2	1 Núcleo Regional
Codó	(1) Codó	3	3	1 Núcleo Regional
Coelho Neto	(3) Coelho Neto, Afonso Cunha e Duque Bacelar	2	2	1 Núcleo Regional
Colinas	(2) Colinas e Jatobá	0	0	0
Coroatá	(2) Coroatá e Peritoró	2	2	1 Núcleo Regional
Cururupu	(2) Cururupu e Serrano do Maranhão	0	0	0
Dom Pedro	(2) Dom Pedro e Gonçalves Dias	0	0	0
Esperantinópolis	(3) Esperantinópolis, São Roberto e São Raimundo do Doca Bezerra	2	1	1 Núcleo Regional
Estreito	(1) Estreito	0	0	0
Governador Eugênio Barros	(3) Governador Eugênio Barros, Graça Aranha e Senador Alexandre Costa	0	0	0

Quadro 1 – Proporção de vagas, Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e Núcleos Regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2020

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Governador Nunes Freire	(3) Governador Nunes Freire, Maranhãozinho e Centro do Guilherme	0	0	0
Grajaú	(3) Grajaú, Formosa da Serra Negra e Itaipava do Grajaú	0	0	0
Guimarães	(1) Guimarães	0	0	0
Humberto de Campos	(3) Humberto de Campos, Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão	2	1	1 Núcleo Regional
Icatu	(2) Icatu e Axixá	2	1	1 Núcleo Regional
Igarapé Grande	(2) Igarapé Grande e Bernardo do Mearim	0	0	0
Ilha de São Luís	(4) São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa	73 – (64) São Luís, (5) São José de Ribamar, (3) Paço do Lumiar e (2) Raposa	89 – (76) São Luís, (6) ⁸⁴ São José de Ribamar, (4) ⁸⁵ Paço do Lumiar e (3) ⁸⁶ Raposa	Núcleo-Sede em São Luís com 17 Núcleos Especializados, 3 Núcleos Regionais (São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar), 1 Núcleo Ecológico do Itaqui-Bacanga

⁸⁴ Em junho de 2020, as cinco vagas de Defensor Público existentes no Núcleo Regional de São José de Ribamar estavam ocupadas e havia um Defensor do Núcleo Auxiliar Geral atuando provisoriamente no Núcleo Regional.

⁸⁵ Em junho de 2020, as três vagas de Defensor Público existentes no Núcleo Regional de Paço do Lumiar estavam ocupadas e havia um Defensor Público atuando provisoriamente Núcleo Regional.

⁸⁶ Em junho de 2020, as duas vagas de Defensor Público existentes no Núcleo Regional de Raposa estavam ocupadas e havia um Defensor Público atuando provisoriamente Núcleo Regional.

Quadro 1 – Proporção de vagas, Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e Núcleos Regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2020

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Imperatriz	(4) Imperatriz, Davinópolis, Governador Edison Lobão e Vila Nova dos Martírios	15	15	1 Núcleo Regional
Itapecuru-Mirim	(2) Itapecuru-Mirim e Miranda do Norte	3	3	1 Núcleo Regional
Itinga do Maranhão	(1) Itinga do Maranhão	0	0	0
João Lisboa	(1) João Lisboa	0	0	0
Joselândia	(2) Joselândia e São José dos Basílios	0	0	0
Lago da Pedra	(4) Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues e Lagoa Grande do Maranhão	2	2	1 Núcleo Regional
Loreto	(2) Loreto e São Félix das Balsas	0	0	0
Magalhães de Almeida	(1) Magalhães de Almeida	0	0	0
Maracaçumé	(5) Maracaçumé, Junco do Maranhão, Centro Novo do Maranhão, Boa Vista do Gurupi e Amapá do Maranhão	0	0	0
Matinha	(1) Matinha	0	0	0
Matões	(1) Matões	2	1	1 Núcleo Regional
Mirador	(2) Mirador e Sucupira do Norte ⁸⁷	0	0	0
Mirinzal	(2) Mirinzal e Central do Maranhão	0	0	0
Monção	(2) Monção e Igarapé do Meio	0	0	0
Montes Altos	(3) Montes Altos, Ribamar Fiquene e Sítio Novo	0	0	0
Morros	(3) Morros, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino	2	0	1 Núcleo Regional
Olho D'água das Cunhãs	(1) Olho D'água das Cunhãs	0	0	0

⁸⁷ A comarca de Sucupira do Norte foi agregada a de Mirador pela Resolução nº 55/17 do Tribunal de Justiça do Maranhão.

Quadro 1 – Proporção de vagas, Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e Núcleos Regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2020

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Olinda Nova do Maranhão	(1) Olinda Nova do Maranhão	0	0	0
Paraibano	(1) Paraibano	0	0	0
Parnarama	(1) Parnarama	0	0	0
Passagem Franca	(2) Passagem Franca e Lagoa do Mato	0	0	0
Pastos Bons	(2) Pastos Bons e Nova Iorque	2	1	1 Núcleo Regional
Paulo Ramos	(2) Paulo Ramos e Marajá do Sena	0	0	0
Pedreiras	(3) Pedreiras, Lima Campos e Trizidela do Vale	3	3	1 Núcleo Regional
Penalva	(1) Penalva	2	0	1 Núcleo Regional
Pindaré-Mirim	(2) Pindaré-Mirim e Tufilândia	0	0	0
Pinheiro	(3) Pinheiro, Pedro do Rosário e Presidente Sarney	3	2	1 Núcleo Regional
Pio XII	(2) Pio XII e Satubinha	0	0	0
Poção de Pedras	(1) Poção de Pedras	0	0	0
Porto Franco	(4) Porto Franco, Campestre do Maranhão, Lajeado Novo e São João do Paraíso	0	0	0
Presidente Dutra	(1) Presidente Dutra	2	2	1 Núcleo Regional
Riachão	(2) Riachão e Feira Nova do Maranhão	0	0	0
Rosário	(2) Rosário e Bacabeira	2	2	1 Núcleo Regional
Santa Helena	(2) Santa Helena e Turilândia	2	1	1 Núcleo Regional
Santa Inês	(2) Santa Inês e Bela Vista do Maranhão	4	4	1 Núcleo Regional
Santa Luzia	(2) Santa Luzia e Alto Alegre do Pindaré	0	0	0

Quadro 1 – Proporção de vagas, Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e Núcleos Regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2020

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Santa Luzia do Paruá	(3) Santa Luzia do Paruá, Presidente Médici e Nova Olinda do Maranhão	0	0	0
Santa Quitéria do Maranhão	(2) Santa Quitéria e Milagres do Maranhão	2	2	1 Núcleo Regional
Santa Rita	(1) Santa Rita	2	1	1 Núcleo Regional
Santo Antônio dos Lopes	(3) Santo Antônio dos Lopes, Capinzal do Norte e Governador Archer	0	0	0
São Bento	(3) São Bento, Bacurituba e Palmeirândia	0	0	0
São Bernardo	(2) São Bernardo e Santana do Maranhão	0	0	0
São Domingos do Azeitão	(2) São Domingos do Azeitão e Benedito Leite	0	0	0
São Domingos do Maranhão	(3) São Domingos do Maranhão, Governador Luiz Rocha e Fortuna	0	0	0
São Francisco do Maranhão	(1) São Francisco do Maranhão	0	0	0
São João Batista	(1) São João Batista	0	0	0
São João dos Patos	(2) São João dos Patos e Sucupira do Riachão	0	0	0
São Luís Gonzaga do Maranhão	(1) São Luís Gonzaga do Maranhão	0	0	0
São Mateus do Maranhão	(2) São Mateus do Maranhão e Alto Alegre do Maranhão	0	0	0
São Pedro da Água Branca	(1) São Pedro da Água Branca	0	0	0
São Raimundo das Mangabeiras	(2) São Raimundo das Mangabeiras e Sambaíba	0	0	0
São Vicente Férrer	(2) São Vicente Férrer e Cajapió	0	0	0

Quadro 1 – Proporção de vagas, Defensores Públicos Estaduais do Maranhão em atividade e Núcleos Regionais da DPE-MA por comarcas e municípios em junho de 2020

(conclusão)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Vagas de defensores públicos existentes	Defensores públicos em atividade	Núcleos de Atendimento existentes
Senador La Rocque	(2) Senador La Rocque e Buritirana	0	0	0
Timbiras	(1) Timbiras	0	0	0
Timon	(1) Timon	10	10	1 Núcleo Regional
Tuntum	(2) Tuntum e Santa Filomena do Maranhão	0	0	0
Turiação	(1) Turiação	0	0	0
Tutoia	(2) Tutoia e Paulino Neves	0	0	0
Urbano Santos	(3) Urbano Santos, Belágua e São Benedito do Rio Preto	0	0	0
Vargem Grande	(3) Vargem Grande, Nina Rodrigues e Presidente Vargas	2	1	1 Núcleo Regional
Viana	(2) Viana e Cajari	2	3 ⁸⁸	1 Núcleo Regional
Vitória do Mearim	(1) Vitória do Mearim	0	0	0
Vitorino Freire	(3) Vitorino Freire, Altamira do Maranhão e Brejo de Areia	0	0	0
Zé Doca	(3) Zé Doca, Araguaia e Governador Newton Bello	2	2	1 Núcleo Regional

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da Lei Complementar Estadual n.º 14/1991 (Código de Divisão e Organização Judiciária do Maranhão), da Lei Complementar Estadual n.º 19/1994 e da Supervisão de Recursos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (2020).

⁸⁸ 01 defensor foi lotado provisoriamente.

**APÊNDICE D – ORDENAÇÃO DAS COMARCAS JUDICIÁRIAS MARANHENSES
PELO MAIOR ADENSAMENTO POPULACIONAL**

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional

(continua)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	População total da comarca	Área Total Km²	Densidade Demográfica	Posição
Ilha de São Luís	(4) São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa	1.381.459	1.412,264	978,19	1º
Santa Inês	(2) Santa Inês e Bela Vista do Maranhão	93.516	748,434	124,95	2º
Imperatriz	(4) Imperatriz, Davinópolis, Governador Edison Lobão e Vila Nova dos Martírios	295.061	2.727,461	108,18	3º
Olinda Nova do Maranhão	(1) Olinda Nova do Maranhão	20.184	197,636	102,13	4º
Timon	(1) Timon	163.342	1.764,61	92,56	5º
Pedreiras	(3) Pedreiras, Lima Campos e Trizidela do Vale	70.941	846,075	83,85	6º
Pindaré-Mirim	(2) Pindaré-Mirim e Tufilândia	37.736	544,536	69,30	7º
Presidente Dutra	(1) Presidente Dutra	46.369	771,574	60,10	8º
São Mateus do Maranhão	(2) São Mateus do Maranhão e Alto Alegre do Maranhão	66.397	1.166,529	56,92	9º
Matinha	(1) Matinha	22.673	408,727	55,47	10º
Itapecuru-Mirim	(2) Itapecuru-Mirim e Miranda do Norte	92.692	1.812,545	51,14	11º
Santa Rita	(1) Santa Rita	35.364	706,385	50,06	12º
Penalva	(1) Penalva	36.899	768,714	48,00	13º
Vitória do Mearim	(1) Vitória do Mearim	31.923	716,719	44,54	14º
Rosário	(2) Rosário e Bacabeira	57.625	1.300,625	44,30	15º
Magalhães de Almeida	(1) Magalhães de Almeida	18.982	433,15	43,82	16º

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	População total da comarca	Área Total Km²	Densidade Demográfica	Posição
Bacabal	(4) Bacabal, Bom Lugar, Conceição do Lago Açu e Lago Verde	149.294	3.485,016	42,84	17°
São Bento	(3) São Bento, Bacurituba e Palmeirândia	68.137	1.665,746	40,90	18°
Coelho Neto	(3) Coelho Neto, Afonso Cunha e Duque Bacelar	65.370	1.664,808	39,26	19°
Paraibano	(1) Paraibano	20.768	530,52	39,15	20°
Viana	(2) Viana e Cajari	69.826	1.830,509	38,14	21°
Cedral	(2) Cedral e Porto Rico do Maranhão	16.344	457,017	35,76	22°
Pio XII	(2) Pio XII e Satubinha	34.564	986,951	35,02	23°
Dom Pedro	(2) Dom Pedro e Gonçalves Dias	40.439	1.242,082	32,56	24°
Pinheiro	(3) Pinheiro, Pedro do Rosário e Presidente Sarney	123.310	3.987,004	30,93	25°
Brejo	(2) Brejo e Anapurus	50.181	1.682,24	29,83	26°
Lago da Pedra	(4) Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues e Lagoa Grande do Maranhão	80.643	2.727,461	29,57	27°
São João Batista	(1) São João Batista	20.195	690,683	29,24	28°
Bequimão	(2) Bequimão e Peri-Mirim	34.826	1.196,436	29,11	29°
Monção	(2) Monção e Igarapé do Meio	46.083	1.640,19	28,10	30°
Igarapé Grande	(2) Igarapé Grande e Bernardo do Mearim	17.393	622,934	27,92	31°
Coroatá	(2) Coroatá e Peritoró	85.866	3.088,5	27,80	32°
Codó	(1) Codó	119.962	4.361,341	27,50	33°
Olho D'água das Cunhãs	(1) Olho D'água das Cunhãs	19.009	695,333	27,34	34°
Tutoia	(2) Tutoia e Paulino Neves	71.928	2.630,834	27,34	35°
Bacuri	(2) Bacuri e Apicum-Açu	34.992	1.312,529	26,66	36°
Arari	(1) Arari	29.096	1.100,275	26,44	37°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	População total da comarca	Área Total Km²	Densidade Demográfica	Posição
Esperantinópolis	(3) Esperantinópolis, São Roberto e São Raimundo do Doca Bezerra	29.057	1.099,254	26,43	38°
Vargem Grande	(3) Vargem Grande, Nina Rodrigues e Presidente Vargas	78.870	2.989,618	26,38	39°
Anajatuba	(1) Anajatuba	26.618	1.011,129	26,32	40°
Araioses	(2) Araioses e Água Doce do Maranhão	56.946	2.225,867	25,58	41°
São Domingos do Maranhão	(3) São Domingos do Maranhão, Governador Luiz Rocha e Fortuna	56.522	2.220,139	25,46	42°
São Vicente Férrer	(2) São Vicente Férrer e Cajapió	32.467	1.299,574	24,98	43°
Chapadinha	(2) Chapadinha e Mata Roma	93.141	3.795,797	24,54	44°
Cantanhede	(3) Cantanhede, Pirapemas e Matões do Norte	55.110	2.256,422	24,42	45°
Caxias	(3) Caxias, São João do Sóter e Aldeias Altas	203.756	8.576,952	23,76	46°
Icatu	(2) Icatu e Axixá	38.020	1.651,931	23,01	47°
Mirinzal	(2) Mirinzal e Central do Maranhão	22.924	1.006,801	22,78	48°
Joselândia	(2) Joselândia e São José dos Basílios	23.293	1.056,745	22,04	49°
Governador Eugênio Barros	(3) Governador Eugênio Barros, Graça Aranha e Senador Alexandre Costa	33.296	1.514,873	21,98	50°
São Bernardo	(2) São Bernardo e Santana do Maranhão	40.360	1.938,935	20,81	51°
São Luís Gonzaga do Maranhão	(1) São Luís Gonzaga do Maranhão	18.807	909,163	20,69	52°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	População total da comarca	Área Total Km²	Densidade Demográfica	Posição
Vitorino Freire	(3) Vitorino Freire, Altamira do Maranhão e Brejo de Areia	46.927	2.277,357	20,60	53°
João Lisboa	(1) João Lisboa	23.338	1.135,211	20,56	54°
Guimarães	(1) Guimarães	11.881	595,382	19,95	55°
Barreirinhas	(1) Barreirinhas	59.623	3.024,019	19,72	56°
Santo Antônio dos Lopes	(3) Santo Antônio dos Lopes, Capinzal do Norte e Governador Archer	35.526	1.807,308	19,66	57°
Buritcupu	(2) Buritcupu e Bom Jesus da Selva	101.681	5.224,538	19,46	58°
Colinas	(2) Colinas e Jatobá	49.693	2.571,936	19,32	59°
Timbiras	(1) Timbiras	28.442	1.486,587	19,13	60°
Buriti	(1) Buriti	27.864	1.473,96	18,90	61°
Senador La Rocque	(2) Senador La Rocque e Buritirana	29.250	1.556,972	18,79	62°
Cururupu	(2) Cururupu e Serrano do Maranhão	41.785	2.258,922	18,50	63°
Poção de Pedras	(1) Poção de Pedras	18.191	990,413	18,37	64°
Zé Doca	(3) Zé Doca, Araguañã e Governador Newton Bello	75.093	4.089,375	18,36	65°
Governador Nunes Freire	(3) Governador Nunes Freire, Maranhãozinho e Centro do Guilherme	53.285	2965,925	17,96	66°
Urbano Santos	(3) Urbano Santos, Belágua e São Benedito do Rio Preto	57.220	3.209,203	17,83	67°
Santa Helena	(2) Santa Helena e Turilândia	65.077	3.706,712	17,56	68°
Carutapera	(2) Carutapera e Luís Domingues	29.765	1.696,14	17,55	69°
São Pedro da Água Branca	(1) São Pedro da Água Branca	12.349	720.452	17,14	70°
Açailândia	(3) Açailândia, Cidelândia e São Francisco do Brejão	134.245	8.016,08	16,75	71°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	População total da comarca	Área Total Km²	Densidade Demográfica	Posição
Santa Quitéria do Maranhão	(2) Santa Quitéria e Milagres do Maranhão	33.140	2.069,635	16,01	72°
Alcântara	(1) Alcântara	21.652	1.457,916	14,85	73°
Buriti Bravo	(1) Buriti Bravo	23.308	1.582,552	14,73	74°
Estreito	(1) Estreito	39.805	2.718,978	14,64	75°
Santa Luzia	(2) Santa Luzia e Alto Alegre do Pindaré	107.033	7.395,244	14,47	76°
Morros	(3) Morros, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino	39.764	2.775,517	14,33	77°
Turiação	(1) Turiação	34.694	2.578,497	13,45	78°
Cândido Mendes	(2) Cândido Mendes e Godofredo Viana	30.829	2.308,08	13,36	79°
Santa Luzia do Paruá	(3) Santa Luzia do Paruá, Presidente Médici e Nova Olinda do Maranhão	51.446	3.900,785	13,19	80°
São João dos Patos	(2) São João dos Patos e Sucupira do Riachão	30.806	2.346,569	13,13	81°
Tuntum	(2) Tuntum e Santa Filomena do Maranhão	48.069	3.992,337	12,04	82°
Paulo Ramos	(2) Paulo Ramos e Marajá do Sena	28.228	2.501,091	11,29	83°
Humberto de Campos	(3) Humberto de Campos, Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão	57.547	5.100,103	11,28	84°
Arame	(1) Arame	31.944	2.976,038	10,73	85°
Porto Franco	(4) Porto Franco, Campestre do Maranhão, Lajeado Novo e São João do Paraíso	55.097	5.134,453	10,73	86°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	População total da comarca	Área Total Km²	Densidade Demográfica	Posição
Parnarama	(1) Parnarama	34.018	3.240,492	10,50	87°
Passagem Franca	(2) Passagem Franca e Lagoa do Mato	29.092	2.871,312	10,13	88°
Barra do Corda	(3) Barra do Corda, Genipapo dos Vieiras e Fernando Falcão	111.550	12.239,82	9,11	89°
Pastos Bons	(2) Pastos Bons e Nova Iorque	23.443	2.612,159	8,97	90°
Barão de Grajaú	(1) Barão de Grajaú	18.223	2.208,314	8,25	91°
Matões	(1) Matões	15.758	2.107,403	7,48	92°
Bom Jardim	(2) Bom Jardim e São João do Carú	55.963	7.498,607	7,46	93°
Grajaú	(3) Grajaú, Formosa da Serra Negra e Itaipava do Grajaú	98.648	13.599,585	7,25	94°
Itinga do Maranhão	(1) Itinga do Maranhão	25.357	3.581,716	7,08	95°
Montes Altos	(3) Montes Altos, Ribamar Fiquene e Sítio Novo	34.224	5.353,76	6,39	96°
Maracaçumé	(5) Maracaçumé, Junco do Maranhão, Centro Novo do Maranhão, Boa Vista do Gurupi e Amapá do Maranhão	60.342	10.466,567	5,76	97°
Balsas	(5) Balsas, Nova Colinas, Fortaleza dos Nogueiras, São Pedro dos Crentes e Tasso Fragoso.	120.983	21.101,455	5,73	98°
Amarante do Maranhão	(1) Amarante do Maranhão	39.974	7.438,194	5,37	99°
São Francisco do Maranhão	(1) São Francisco do Maranhão	11.961	2.280,214	5,24	100°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	População total da comarca	Área Total Km²	Densidade Demográfica	Posição
São Domingos do Azeitão	(2) São Domingos do Azeitão e Benedito Leite	12.702	2.742,663	4,63	101º
São Raimundo das Mangabeiras	(2) São Raimundo das Mangabeiras e Sambaíba	23.801	6.000,221	3,97	102º
Carolina	(1) Carolina	23.902	6.441,603	3,71	103º
Riachão	(2) Riachão e Feira Nova do Maranhão	28.219	7.846,432	3,60	104º
Mirador	(2) Mirador e Sucupira do Norte	31.030	9.595,55	3,23	105º
Loreto	(2) Loreto e São Félix das Balsas	16.349	5.629,204	2,90	106º
Alto Parnaíba	(1) Alto Parnaíba	10.931	11.132,176	0,98	107º

Fonte: Elaborada pela autora com dados obtidos na estimativa de população absoluta do IBGE (2020).

**APÊNDICE E – ORDENAÇÃO DAS COMARCAS JUDICIÁRIAS MARANHENSES
PELA MAIOR EXCLUSÃO SOCIAL, MENSURADA PELO ÍNDICE DE
VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS-IPEA)**

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA)

(continua)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	IVS – IPEA	Posição
Ilha de São Luís	(4) São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa	1,740	1º
Humberto de Campos	(3) Humberto de Campos, Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão	0,735	2º
Timbiras	(1) Timbiras	0,712	3º
Turiação	(1) Turiação	0,703	4º
Icatu	(2) Icatu e Axixá	0,697	5º
Bacuri	(2) Bacuri e Apicum-Açu	0,694	6º
Vargem Grande	(3) Vargem Grande, Nina Rodrigues e Presidente Vargas	0,694	7º
Araioes	(2) Araioes e Água Doce do Maranhão	0,683	8º
Cururupu	(2) Cururupu e Serrano do Maranhão	0,681	9º
Anajatuba	(1) Anajatuba	0,677	10º
Cândido Mendes	(2) Cândido Mendes e Godofredo Viana	0,675	11º
Urbano Santos	(3) Urbano Santos, Belágua e São Benedito do Rio Preto	0,674	12º
São João Batista	(1) São João Batista	0,673	13º
Penalva	(1) Penalva	0,673	14º
Monção	(2) Monção e Igarapé do Meio	0,671	15º
Maracaçumé	(5) Maracaçumé, Junco do Maranhão, Centro Novo do Maranhão, Boa Vista do Gurupi e Amapá do Maranhão	0,670	16º
São Vicente Férrer	(2) São Vicente Férrer e Cajapió	0,665	17º
Bom Jardim	(2) Bom Jardim e São João do Carú	0,665	18º
Mirinzal	(2) Mirinzal e Central do Maranhão	0,658	19º
Morros	(3) Morros, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino	0,658	20º

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA)

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	IVS – IPEA	Posição
Coelho Neto	(3) Coelho Neto, Afonso Cunha e Duque Bacelar	0,657	21º
Cantanhede	(3) Cantanhede, Pirapemas e Matões do Norte	0,653	22º
Açailândia	(3) Açailândia, Cidelândia e São Francisco do Brejão	0,650	23º
Matões	(1) Matões	0,648	24º
Arame	(1) Arame	0,643	25º
Tutoia	(2) Tutoia e Paulino Neves	0,643	26º
Bequimão	(2) Bequimão e Peri-Mirim	0,638	27º
Buriticupu	(2) Buriticupu e Bom Jesus da Selva	0,637	28º
Olinda Nova do Maranhão	(1) Olinda Nova do Maranhão	0,635	29º
Pio XII	(2) Pio XII e Satubinha	0,632	30º
Mirador	(2) Mirador e Sucupira do Norte ⁸⁹	0,629	31º
Joselândia	(2) Joselândia e São José dos Basílios	0,628	32º
Santa Helena	(2) Santa Helena e Turilândia	0,628	33º
Governador Eugênio Barros	(3) Governador Eugênio Barros, Graça Aranha e Senador Alexandre Costa	0,627	34º
Santa Luzia	(2) Santa Luzia e Alto Alegre do Pindaré	0,619	35º
Amarante do Maranhão	(1) Amarante do Maranhão	0,617	36º
São Pedro da Água Branca	(1) São Pedro da Água Branca	0,616	37º
São Bento	(3) São Bento, Bacurituba e Palmeirândia	0,615	38º
Barreirinhas	(1) Barreirinhas	0,612	39º
Colinas	(2) Colinas e Jatobá	0,612	40º
Carutapera	(2) Carutapera e Luís Domingues	0,610	41º
Buriti	(1) Buriti	0,607	42º
Santa Quitéria do Maranhão	(2) Santa Quitéria e Milagres do Maranhão	0,606	43º
Buriti Bravo	(1) Buriti Bravo	0,605	44º

⁸⁹ A comarca de Sucupira do Norte foi agregada a de Mirador pela Resolução nº 55/17 do Tribunal de Justiça do Maranhão.

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA)

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	IVS – IPEA	Posição
Barra do Corda	(3) Barra do Corda, Genipapo dos Vieiras e Fernando Falcão	0,604	45º
São Mateus do Maranhão	(2) São Mateus do Maranhão e Alto Alegre do Maranhão	0,604	46º
São Domingos do Azeitão	(2) São Domingos do Azeitão e Benedito Leite	0,603	47º
Chapadinha	(2) Chapadinha e Mata Roma	0,595	48º
Vitorino Freire	(3) Vitorino Freire, Altamira do Maranhão e Brejo de Areia	0,595	49º
Parnarama	(1) Parnarama	0,594	50º
Governador Nunes Freire	(3) Governador Nunes Freire, Maranhãozinho e Centro do Guilherme	0,593	51º
Paulo Ramos	(2) Paulo Ramos e Marajá do Sena	0,591	52º
Brejo	(2) Brejo e Anapurus	0,589	53º
Coroatá	(2) Coroatá e Peritoró	0,589	54º
Viana	(2) Viana e Cajari	0,579	55º
Olho D'água das Cunhãs	(1) Olho D'água das Cunhãs	0,576	56º
Passagem Franca	(2) Passagem Franca e Lagoa do Mato	0,575	57º
Alcântara	(1) Alcântara	0,570	58º
Lago da Pedra	(4) Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues e Lagoa Grande do Maranhão	0,570	59º
São Domingos do Maranhão	(3) São Domingos do Maranhão, Governador Luiz Rocha e Fortuna	0,568	60º
Grajaú	(3) Grajaú, Formosa da Serra Negra e Itaipava do Grajaú	0,565	61º
Matinha	(1) Matinha	0,565	62º
Zé Doca	(3) Zé Doca, Araguanã e Governador Newton Bello	0,565	63º
São Bernardo	(2) São Bernardo e Santana do Maranhão	0,561	64º
Pinheiro	(3) Pinheiro, Pedro do Rosário e Presidente Sarney	0,560	65º
Senador La Rocque	(2) Senador La Rocque e Buritirana	0,558	66º
Guimarães	(1) Guimarães	0,555	67º

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA)

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	IVS – IPEA	Posição
Pindaré-Mirim	(2) Pindaré-Mirim e Tufilândia	0,555	68º
Tuntum	(2) Tuntum e Santa Filomena do Maranhão	0,553	69º
São Luís Gonzaga do Maranhão	(1) São Luís Gonzaga do Maranhão	0,552	70º
Esperantinópolis	(3) Esperantinópolis, São Roberto e São Raimundo do Doca Bezerra	0,550	71º
Santa Rita	(1) Santa Rita	0,544	72º
Magalhães de Almeida	(1) Magalhães de Almeida	0,537	73º
Itapecuru-Mirim	(2) Itapecuru-Mirim e Miranda do Norte	0,530	74º
Pastos Bons	(2) Pastos Bons e Nova Iorque	0,530	75º
São Francisco do Maranhão	(1) São Francisco do Maranhão	0,53	76º
Poção de Pedras	(1) Poção de Pedras	0,529	77º
Montes Altos	(3) Montes Altos, Ribamar Fiquene e Sítio Novo	0,521	78º
Rosário	(2) Rosário e Bacabeira	0,519	79º
Santo Antônio dos Lopes	(3) Santo Antônio dos Lopes, Capinzal do Norte e Governador Archer	0,519	80º
Vitória do Mearim	(1) Vitória do Mearim	0,516	81º
Santa Luzia do Paruá	(3) Santa Luzia do Paruá, Presidente Médici e Nova Olinda do Maranhão	0,514	82º
Loreto	(2) Loreto e São Félix das Balsas	0,512	83º
Codó	(1) Codó	0,504	84º
São Raimundo das Mangabeiras	(2) São Raimundo das Mangabeiras e Sambaíba	0,504	85º
Arari	(1) Arari	0,503	86º
Caxias	(3) Caxias, São João do Sóter e Aldeias Altas	0,503	87º
Alto Parnaíba	(1) Alto Parnaíba	0,496	88º
Bacabal	(4) Bacabal, Bom Lugar, Conceição do Lago Açu e Lago Verde	0,485	89º
São João dos Patos	(2) São João dos Patos e Sucupira do Riachão	0,481	90º
Paraibano	(1) Paraibano	0,48	91º

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA)

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	IVS – IPEA	Posição
Riachão	(2) Riachão e Feira Nova do Maranhão	0,477	92º
Dom Pedro	(2) Dom Pedro e Gonçalves Dias	0,476	93º
Cedral	(2) Cedral e Porto Rico do Maranhão	0,473	94º
Itinga do Maranhão	(1) Itinga do Maranhão	0,467	95º
João Lisboa	(1) João Lisboa	0,458	96º
Igarapé Grande	(2) Igarapé Grande e Bernardo do Mearim	0,429	97º
Presidente Dutra	(1) Presidente Dutra	0,429	98º
Barão de Grajaú	(1) Barão de Grajaú	0,418	99º
Porto Franco	(4) Porto Franco, Campestre do Maranhão, Lajeado Novo e São João do Paraíso	0,418	100º
Pedreiras	(3) Pedreiras, Lima Campos e Trizidela do Vale	0,413	101º
Carolina	(1) Carolina	0,409	102º
Santa Inês	(2) Santa Inês e Bela Vista do Maranhão	0,406	103º
Timon	(1) Timon	0,390	104º
Balsas	(5) Balsas, Nova Colinas, Fortaleza dos Nogueiras, São Pedro dos Crentes e Tasso Fragoso.	0,380	105º
Estreito	(1) Estreito	0,353	106º
Imperatriz	(4) Imperatriz, Davinópolis, Governador Edison Lobão e Vila Nova dos Martírios	0,286	107º

Fonte: Elaborada pela autora com dados obtidos da população absoluta do IBGE (Censo 2010) e dados do IVS-IPEA (2014).

**APÊNDICE F – ORDENAÇÃO DAS COMARCAS JUDICIÁRIAS MARANHENSES
PELO MAIOR ADENSAMENTO POPULACIONAL E PELA MAIOR EXCLUSÃO
SOCIAL, MENSURADA PELO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS-
IPEA), MEDIANTE NORMALIZAÇÃO E SOMA DAS VARIÁVEIS**

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(continua)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Olinda Nova do Maranhão	(1) Olinda Nova do Maranhão	102,13	0,816	0,635	0,777	1,59	1º
Santa Inês	(2) Santa Inês e Bela Vista do Maranhão	124,95	1,000	0,406	0,267	1,27	2º
Penalva	(1) Penalva	48,00	0,379	0,673	0,862	1,24	3º
São Mateus do Maranhão	(2) São Mateus do Maranhão e Alto Alegre do Maranhão	56,92	0,451	0,604	0,708	1,16	4º
Pindaré-Mirim	(2) Pindaré-Mirim e Tufilândia	69,30	0,551	0,555	0,599	1,15	5º
Coelho Neto	(3) Coelho Neto. Afonso Cunha e Duque Bacelar	39,26	0,309	0,657	0,826	1,14	6º
Bacuri	(2) Bacuri e Apicum-Açu	26,66	0,207	0,694	0,909	1,12	7º
Vargem Grande	(3) Vargem Grande. Nina Rodrigues e Presidente Vargas	26,38	0,205	0,694	0,909	1,11	8º
Timbiras	(1) Timbiras	19,13	0,146	0,712	0,949	1,10	9º
Icatu	(2) Icatu e Axixá	23,01	0,178	0,697	0,915	1,09	10º
São João Batista	(1) São João Batista	29,24	0,228	0,673	0,862	1,09	11º
Humberto de Campos	(3) Humberto de Campos. Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão	11,28	0,083	0,735	1,000	1,08	12º

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(continua)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Araioses	(2) Araioses e Água Doce do Maranhão	25,58	0,198	0,683	0,884	1,08	13°
Monção	(2) Monção e Igarapé do Meio	28,10	0,219	0,671	0,857	1,08	14°
Anajatuba	(1) Anajatuba	26,32	0,204	0,677	0,871	1,08	15°
Matinha	(1) Matinha	55,47	0,440	0,565	0,621	1,06	16°
São Bento	(3) São Bento. Bacurituba e Palmeirândia	40,90	0,322	0,615	0,733	1,05	17°
Pio XII	(2) Pio XII e Satubinha	35,02	0,275	0,632	0,771	1,05	18°
São Vicente Férrer	(2) São Vicente Férrer e Cajapió	24,98	0,194	0,665	0,844	1,04	19°
Turiaçu	(1) Turiaçu	13,45	0,101	0,703	0,929	1,03	20°
Cururupu	(2) Cururupu e Serrano do Maranhão	18,50	0,141	0,681	0,880	1,02	21°
Bequimão	(2) Bequimão e Peri-Mirim	29,11	0,227	0,638	0,784	1,01	22°
Tutoia	(2) Tutoia e Paulino Neves	27,34	0,213	0,643	0,795	1,01	23°
Cantanhede	(3) Cantanhede. Pirapemas e Matões do Norte	24,42	0,189	0,653	0,817	1,01	24°
Mirinzal	(2) Mirinzal e Central do Maranhão	22,78	0,176	0,658	0,829	1,00	25°
Urbano Santos	(3) Urbano Santos. Belágua e São Benedito do Rio Preto	17,83	0,136	0,674	0,864	1,00	26°
Santa Rita	(1) Santa Rita	50,06	0,396	0,544	0,575	0,97	27°
Timon	(1) Timon	92,56	0,739	0,390	0,232	0,97	28°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Cândido Mendes	(2) Cândido Mendes e Godofredo Viana	13,36	0,100	0,675	0,866	0,97	29°
Viana	(2) Viana e Cajari	38,14	0,300	0,579	0,653	0,95	30°
Pedreiras	(3) Pedreiras. Lima Campos e Trizidela do Vale	83,85	0,668	0,413	0,283	0,95	31°
Itapecuru-Mirim	(2) Itapecuru-Mirim e Miranda do Norte	51,14	0,405	0,530	0,543	0,95	32°
Açailândia	(3) Açailândia. Cidelândia e São Francisco do Brejão	16,75	0,127	0,650	0,811	0,94	33°
Morros	(3) Morros. Cachoeira Grande e Presidente Juscelino	14,33	0,108	0,658	0,829	0,94	34°
Joselândia	(2) Joselândia e São José dos Basílios	22,04	0,170	0,628	0,762	0,93	35°
Buriticupu	(2) Buriticupu e Bom Jesus da Selva	19,46	0,149	0,637	0,782	0,93	36°
Governador Eugênio Barros	(3) Governador Eugênio Barros. Graça Aranha e Senador Alexandre Costa	21,98	0,169	0,627	0,759	0,93	37°
Brejo	(2) Brejo e Anapurus	29,83	0,233	0,589	0,675	0,91	38°
Magalhães de Almeida	(1) Magalhães de Almeida	43,82	0,346	0,537	0,559	0,90	39°
Bom Jardim	(2) Bom Jardim e São João do Carú	7,46	0,052	0,665	0,844	0,90	40°
Santa Helena	(2) Santa Helena e Turilândia	17,56	0,134	0,628	0,762	0,90	41°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Maracaçumé	(5) Maracaçumé. Junco do Maranhão. Centro Novo do Maranhão. Boa Vista do Gurupi e Amapá do Maranhão	5,76	0,039	0,670	0,855	0,89	42°
Coroatá	(2) Coroatá e Peritoró	27,80	0,216	0,589	0,675	0,89	43°
Chapadinha	(2) Chapadinha e Mata Roma	24,54	0,190	0,595	0,688	0,88	44°
Barreirinhas	(1) Barreirinhas	19,72	0,151	0,612	0,726	0,88	45°
Colinas	(2) Colinas e Jatobá	19,32	0,148	0,612	0,726	0,87	46°
Arame	(1) Arame	10,73	0,079	0,643	0,795	0,87	47°
Rosário	(2) Rosário e Bacabeira	44,30	0,349	0,519	0,519	0,87	48°
São Pedro da Água Branca	(1) São Pedro da Água Branca	17,14	0,130	0,616	0,735	0,87	49°
Imperatriz	(4) Imperatriz. Davinópolis. Governador Edison Lobão e Vila Nova dos Martírios	108,18	0,865	0,286	0,000	0,86	50°
Vitória do Mearim	(1) Vitória do Mearim	44,54	0,351	0,516	0,512	0,86	51°
Lago da Pedra	(4) Lago da Pedra. Lago do Junco. Lago dos Rodrigues e Lagoa Grande do Maranhão	29,57	0,231	0,570	0,633	0,86	52°
Buriti	(1) Buriti	18,90	0,145	0,607	0,715	0,86	53°
Matões	(1) Matões	7,48	0,052	0,648	0,806	0,86	54°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Olho D'água das Cunhãs	(1) Olho D'água das Cunhãs	27,34	0,213	0,576	0,646	0,86	55°
Carutapera	(2) Carutapera e Luís Domingues	17,55	0,134	0,610	0,722	0,86	56°
Pinheiro	(3) Pinheiro. Pedro do Rosário e Presidente Sarney	30,93	0,242	0,560	0,610	0,85	57°
Santa Luzia	(2) Santa Luzia e Alto Alegre do Pindaré	14,47	0,109	0,619	0,742	0,85	58°
Vitorino Freire	(3) Vitorino Freire. Altamira do Maranhão e Brejo de Areia	20,60	0,158	0,595	0,688	0,85	59°
Santa Quitéria do Maranhão	(2) Santa Quitéria e Milagres do Maranhão	16,01	0,121	0,606	0,713	0,83	60°
São Domingos do Maranhão	(3) São Domingos do Maranhão. Governador Luiz Rocha e Fortuna	25,46	0,197	0,568	0,628	0,83	61°
Buriti Bravo	(1) Buriti Bravo	14,73	0,111	0,605	0,710	0,82	62°
Governador Nunes Freire	(3) Governador Nunes Freire. Maranhãozinho e Centro do Guilherme	17,96	0,137	0,593	0,684	0,82	63°
Presidente Dutra	(1) Presidente Dutra	60,10	0,477	0,429	0,318	0,80	64°
Esperantinópolis	(3) Esperantinópolis. São Roberto e São Raimundo do Doca Bezerra	26,43	0,205	0,550	0,588	0,79	65°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Mirador	(2) Mirador e Sucupira do Norte	3,23	0,018	0,629	0,764	0,78	66°
Bacabal	(4) Bacabal. Bom Lugar. Conceição do Lago Açu e Lago Verde	42,84	0,338	0,485	0,443	0,78	67°
Barra do Corda	(3) Barra do Corda. Genipapo dos Vieiras e Fernando Falcão	9,11	0,066	0,604	0,708	0,77	68°
Amarante do Maranhão	(1) Amarante do Maranhão	5,37	0,035	0,617	0,737	0,77	69°
São Bernardo	(2) São Bernardo e Santana do Maranhão	20,81	0,160	0,561	0,612	0,77	70°
Parnarama	(1) Parnarama	10,50	0,077	0,594	0,686	0,76	71°
Paulo Ramos	(2) Paulo Ramos e Marajá do Sena	11,29	0,083	0,591	0,679	0,76	72°
Zé Doca	(3) Zé Doca. Araguanã e Governador Newton Bello	18,36	0,140	0,565	0,621	0,76	73°
Guimarães	(1) Guimarães	19,95	0,153	0,555	0,599	0,75	74°
São Luís Gonzaga do Maranhão	(1) São Luís Gonzaga do Maranhão	20,69	0,159	0,552	0,592	0,75	75°
Senador La Rocque	(2) Senador La Rocque e Buritirana	18,79	0,144	0,558	0,606	0,75	76°
Alcântara	(1) Alcântara	14,85	0,112	0,570	0,633	0,74	77°
Paraibano	(1) Paraibano	39,15	0,308	0,480	0,432	0,74	78°
São Domingos do Azeitão	(2) São Domingos do Azeitão e Benedito Leite	4,63	0,029	0,603	0,706	0,74	79°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Passagem Franca	(2) Passagem Franca e Lagoa do Mato	10,13	0,074	0,575	0,644	0,72	80°
Codó	(1) Codó	27,50	0,214	0,504	0,486	0,70	81°
Cedral	(2) Cedral e Porto Rico do Maranhão	35,76	0,281	0,473	0,416	0,70	82°
Arari	(1) Arari	26,44	0,205	0,503	0,483	0,69	83°
Tuntum	(2) Tuntum e Santa Filomena do Maranhão	12,04	0,089	0,553	0,595	0,68	84°
Poção de Pedras	(1) Poção de Pedras	18,37	0,140	0,529	0,541	0,68	85°
Dom Pedro	(2) Dom Pedro e Gonçalves Dias	32,56	0,255	0,476	0,423	0,68	86°
Grajaú	(3) Grajaú. Formosa da Serra Negra e Itaipava do Grajaú	7,25	0,051	0,565	0,621	0,67	87°
Santo Antônio dos Lopes	(3) Santo Antônio dos Lopes. Capinzal do Norte e Governador Archer	19,66	0,151	0,519	0,519	0,67	88°
Caxias	(3) Caxias. São João do Sóter e Aldeias Altas	23,76	0,184	0,503	0,483	0,67	89°
Pastos Bons	(2) Pastos Bons e Nova Iorque	8,97	0,064	0,530	0,543	0,61	90°
Santa Luzia do Paruá	(3) Santa Luzia do Paruá. Presidente Médici e Nova Olinda do Maranhão	13,19	0,098	0,514	0,508	0,61	91°
São Francisco do Maranhão	(1) São Francisco do Maranhão	5,24	0,034	0,530	0,543	0,58	92°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(continuação)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Montes Altos	(3) Montes Altos. Ribamar Fiquene e Sítio Novo	6,39	0,044	0,521	0,523	0,57	93°
João Lisboa	(1) João Lisboa	20,56	0,158	0,458	0,383	0,54	94°
Igarapé Grande	(2) Igarapé Grande e Bernardo do Mearim	27,92	0,217	0,429	0,318	0,54	95°
São João dos Patos	(2) São João dos Patos e Sucupira do Riachão	13,13	0,098	0,481	0,434	0,53	96°
Loreto	(2) Loreto e São Félix das Balsas	2,90	0,015	0,512	0,503	0,52	97°
São Raimundo das Mangabeiras	(2) São Raimundo das Mangabeiras e Sambaíba	3,97	0,024	0,504	0,486	0,51	98°
Alto Parnaíba	(1) Alto Parnaíba	0,98	0,000	0,496	0,468	0,47	99°
Itinga do Maranhão	(1) Itinga do Maranhão	7,08	0,049	0,467	0,403	0,45	100°
Riachão	(2) Riachão e Feira Nova do Maranhão	3,60	0,021	0,477	0,425	0,45	101°
Porto Franco	(4) Porto Franco. Campestre do Maranhão. Lajeado Novo e São João do Paraíso	10,73	0,079	0,418	0,294	0,37	102°
Barão de Grajaú	(1) Barão de Grajaú	8,25	0,059	0,418	0,294	0,35	103°
Carolina	(1) Carolina	3,71	0,022	0,409	0,274	0,30	104°
Estreito	(1) Estreito	14,64	0,110	0,353	0,149	0,26	105°

Quadro 1 – Ordenação das comarcas judiciárias maranhenses pelo maior adensamento populacional e pela maior exclusão social, mensurada pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA), mediante normalização e soma das variáveis

(conclusão)

Comarca	Município(s)/Termos Judiciários de abrangência	Densidade Demográfica	Densidade Demográfica Normalizada	IVS – IPEA	IVS – IPEA Normalizado	Índice de Prioridade	Posição
Balsas	(5) Balsas. Nova Colinas. Fortaleza dos Nogueiras. São Pedro dos Crentes e Tasso Fragoso.	5,73	0,038	0,380	0,209	0,25	106º

Fonte: Elaborada pela autora com dados obtidos da população absoluta do IBGE (Censo 2010) e dados do IVS-IPEA (2014).

**APÊNDICE G – QUANTIDADE DE VAGAS E DE DEFENSORES PÚBLICOS EM
ATIVIDADE NOS NÚCLEOS ESPECIALIZADOS DE SÃO LUÍS EM JUNHO
DE 2020**

Quadro 5 – Quantidade de vagas e de defensores públicos em atividade nos núcleos especializados de São Luís em junho de 2020

(continua)

Núcleo Especializado	Vagas existentes	Defensores públicos em atividade	Área de atuação
Núcleo de Atendimento Cível (1º Atendimento)	7	7	Varas Cíveis, Varas da Fazenda Pública e Vara de Interesses Difusos e Coletivos
Núcleo de Atendimento à Família e Registros Públicos	1	1	Família e Registros Públicos
Núcleo de Atuação Forense nas Varas de Família	8	8	Varas de Família e Interdição
Núcleo de Apoio a Atuação Forense nas Varas de Família, Interdição, Sucessões e Alvarás	3	3	Varas de Família, Interdição e Sucessões
Núcleo Auxiliar Geral	6	6	Não especificado
Núcleo de Atuação Forense nas Varas Criminais	12	12	Varas Criminais, Central de Inquéritos, 1ª e 2ª Vara de Entorpecentes, Vara de Combate à Violência Doméstica e Familiar
Núcleo Auxiliar Criminal de Atuação Forense	2	2	Varas Criminais, Central de Inquéritos, 1ª e 2ª Vara de Entorpecentes
Núcleo do Tribunal do Júri	4	4	Varas do Tribunal do Júri
Núcleo Auxiliar do Tribunal do Júri	2	2	Varas do Tribunal do Júri

Quadro 5 – Quantidade de vagas e de defensores públicos em atividade nos núcleos especializados de São Luís em junho de 2020

(conclusão)

Núcleo Especializado	Vagas existentes	Defensores públicos em atividade	Área de atuação
Núcleo de Execução Penal	12	12	Varas de Execuções Penais, Central de Penas Alternativas e Complexo Penitenciário de Pedrinhas
Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária	2	1	Direito à Moradia, à cidade, à posse de terras, em demandas individuais e coletivas
Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente	5	5	Varas de Infância e Juventude
Núcleo de Defesa do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde	2	2	Defesa de direitos do idoso, da pessoa com deficiência e da saúde, em demandas individuais e coletivas
Núcleo de Defesa da Mulher e de População LGBT	2	2	Defesa da mulher e da população LGBT em demandas individuais e coletivas
Núcleo de Defesa do Consumidor	5	5	Varas Cíveis e Juizados Especiais Cíveis e das Relações de Consumo
Núcleo de Direitos Humanos	8	2	Tutela de interesses individuais, coletivos e difusos inerentes à violação de direitos humanos
Núcleo com Atuação na 2ª Instância	6	4	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Supervisão de Recursos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (2020).