



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES'

**UNIFACS UNIVERSIDADE SALVADOR
MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

LUAN MAIA VIEIRA

**A ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA COMO INSTRUMENTO DE
CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELO ESTADO DA BAHIA NO MUNICÍPIO DE
IPIAÚ**

Salvador
2017

LUAN MAIA VIEIRA

**A ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA COMO INSTRUMENTO DE
CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELO ESTADO DA BAHIA NO MUNICÍPIO DE
IPIAÚ**

Dissertação apresentada ao Mestrado de
Direito, Governança e Políticas Públicas
da UNIFACS Universidade Salvador,
Laureate International Universities, como
requisito final para obtenção do Grau de
Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Geovane de Mori
Peixoto.

Salvador
2017

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS
Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Vieira, Luan Maia

A assistência jurídica gratuita como instrumento de concretização do acesso à justiça: uma análise das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado da Bahia no Município de Ipiaú. / R Luan Maia Vieira. – Salvador, 2017.

183 f.: il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Geovane de Mori Peixoto.

1. Direitos fundamentais. 2. Políticas públicas. I. Peixoto, Geovane de Mori, orient. II. Título.

CDD: 341

LUAN MAIA VIEIRA

A ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA COMO INSTRUMENTO DE
CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELO ESTADO DA BAHIA NO MUNICÍPIO DE
IPIAÚ

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas, da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, pela seguinte banca examinadora:

Geovane de Mori Peixoto – Orientador _____
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate Internacional Universities

Fábio Periandro de Almeida Hirsch _____
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate Internacional Universities

Gabriel Dias Marques da Cruz _____
Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador, 20 de dezembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

A toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador - UNIFACS, na pessoa de seu ex-coordenador Prof. Dr. Carlos Alberto da Costa Gomes, pessoa de fundamental importância tanto para o programa como para esta pesquisa, que, por motivos pessoais, precisou se desligar prematuramente do programa.

A todos os colaboradores da UNIFACS, na pessoa de Samira Ressurreição Lima que, por várias vezes, não mediu esforços para solucionar problemas que estavam além de suas atribuições.

Aos professores João Apolinário da Silva e Maria Leny Souza Oliveira, pelas inúmeras contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa. A todo momento estiveram a disposição para esclarecer dúvidas e debater assuntos relacionados a ela. Prof. João Apolinário, apesar da altíssima carga de obrigações, em virtude de ter assumido a função de coordenador do programa, sempre esteve de portas abertas para solucionar minhas inquietudes metodológicas no final desta caminhada. Das várias tardes em que passei na sala da coordenação do programa, pesquisando e escrevendo, não me lembro de uma única vez, sequer, em que não o importunei.

Ao professor Edivaldo M. Boaventura, pelas incontáveis palavras de estímulo e conhecimento. Uma pessoa que tive a oportunidade e o prazer de melhor conhecer no Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento e Educação – GPED; aos 85 anos de idade, me fez enxergar a academia com outros olhos, e contribuiu significativamente para meu amadurecimento enquanto pesquisador.

Aos professores Fábio Periandro de Almeida Hirsch e Gabriel Dias Marques da Cruz, pelas generosas contribuições nos seminários de pesquisa e qualificação. Muito além da gentileza em terem aceitado fazer parte da banca examinadora, os ensinamentos adquiridos durante as arguições foram fundamentais para a organização e o desenvolvimento desta pesquisa.

Sou eternamente grato ao meu querido orientador, Prof. Dr. Geovane de Mori Peixoto. Desde o início fui alertado, por várias pessoas, sobre a existência dos “assassinos de pesquisa”, pessoas travestidas na figura de orientador que, imbuídos de convicções e desejos pessoais, fazem com que seu orientando modifique por completo seu trabalho e perca o desejo por aquilo que tinha vontade de investigar. Felizmente, a mim foi designado um professor/orientador que em todos os nossos encontros, falava: “Diga-me novamente o assunto/objeto no qual deseja pesquisar para que possamos alinhar nossas ideias”. Obrigado pela disponibilidade, estímulo, carinho e, especialmente, pela clareza nas críticas, sugestões e certeiras contribuições durante a orientação desta dissertação.

A todos os colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, em especial àqueles que se tornaram amigos e companheiros para além das salas e corredores da academia: Daniel Miranda e Luciana Gaglianone.

À Defensoria Pública do Estado da Bahia - DP/BA, à Secretária de Planejamento do Estado da Bahia - SEPLAN/BA e à Ordem dos Advogados do Brasil OAB/BA, Subseção de Ipiaú, pela presteza em fornecer os dados e informações necessários para a realização desta pesquisa.

Ao querido amigo e colega de pesquisa, professor Fábio Santos, pelo apoio incondicional no caminhar dessa jornada acadêmica, e que, desde a graduação, torce e vibra por minha vitória.

Aos amigos Carol Teixeira, Thaís Bastos, Likem Edson, Vinícius Nunes, Maria Natália, Marcos Vinícius e Graziane Miranda, cada um com sua devida e precisa participação nesta etapa e na vida. Compartilhar com vocês as dificuldades e apreensões diárias, não tem preço.

Aos meus tios e padrinhos Telma (dinda) e Márcio (dindo), e aos meus primos Danilo e Daniela pelo acolhimento em Salvador. Os quase 24 meses em que praticamente morei com vocês foram expressos na mesma proporção da representação familiar que tenho em Ipiaú. Obrigado por tudo!

Ao meu irmão Laércio, cunhada Ivone e sobrinha Sophia, que participaram desse processo, compreendendo por muitas vezes as faltas diárias.

Aos meus amados pais, Luis e Meyre, por todo o suporte afetivo e material depositado em cada aventura deste filho caçula. Dos primeiros passos escolares, no Colégio de Aplicação Dom Bosco, em Ipiaú, do sonho de um dia fazer um curso de pós-graduação *stricto sensu*, até a obtenção do título de Mestre em Direito, que está próximo de se concretizar. Espero um dia retribuir o mesmo exemplo de amor, de cuidado e dedicação à família que vocês representam para mim.

A DEUS, por sempre iluminar e guiar cada passo nessa estrada, em especial as mais de 160 idas e vindas entre Ipiaú e Salvador.

“El derecho de acceso a la justicia, dotado de contenido jurídico propio, significa, lato sensu, el derecho a obtener justicia. Configurase, así, en suma, como el derecho a la propia realización de la justicia. Uno de los componentes principales de ese derecho es precisamente el acceso directo a un tribunal competente, mediante un recurso efectivo y rápido, y el derecho a ser prontamente oído por dicho tribunal, independiente e imparcial, a niveles tanto nacional como internacional (artículos 25 y 8 de la Convención Americana).”
Antônio Augusto Cançado Trindade¹

¹Trecho do voto de Antônio Augusto Cançado Trindade, Ex-Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do Caso Damião Ximenez Lopes versus Brasil. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2017. Cançado Trindade foi Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos entre 1994 e 2008, e, atualmente, é juiz da Corte Internacional de Justiça de Haia.

RESUMO

O objeto central da presente pesquisa é analisar as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado da Bahia com a finalidade de promoção do pleno, efetivo e universal direito fundamental ao acesso à justiça através da assistência jurídica gratuita no município de Ipiaú/BA, previstas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e 2016-2019. Neste compasso, apesar da expressa determinação constitucional da obrigação do Estado em oferecer assistência jurídica gratuita aos necessitados, a instituição responsável por prestar essa assistência não se faz presente em todos os municípios do Brasil, principalmente nos pequenos municípios que representam grande parcela do país. Assim, a problemática desta pesquisa consiste na seguinte indagação: Como se dá a garantia do direito fundamental ao acesso à justiça pelo Estado da Bahia à população necessitada do município de Ipiaú, através das políticas públicas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 e 2016-2019? Do ponto de vista metodológico, a partir do método de abordagem hipotético-dedutivo, optou-se pela pesquisa quanti-qualitativa, recorrendo-se à pesquisa descritivo-exploratória. Ainda em relação ao proceder metodológico, utilizou-se como técnica de coleta de dados a análise documental e a aplicação de questionários e entrevistas. Ao final, constatou-se que, pelo fato da inexecução da política pública de promoção do acesso à justiça integral e gratuita no município de Ipiaú/BA - por não haver unidade de Defensoria implantada, não há defensor atuante na cidade, a população não pode ser atendida em outra cidade e em razão do município não ter sido contemplado pelos projetos itinerantes -, concluiu-se pela confirmação da hipótese preliminar da pesquisa: a população necessitada do município de Ipiaú está excluída da possibilidade de questionar/reivindicar seus direitos perante o poder judiciário, estando marginalizada do direito fundamental do acesso à justiça e dos demais direitos dele decorrentes. Destarte, evidenciou-se recomendações e sugestões para o aperfeiçoamento da política pública e de sua gestão.

Palavras-chave: Políticas públicas. Direitos fundamentais. Acesso à justiça. Assistência jurídica gratuita. Defensoria pública.

ABSTRACT

The central objective of this research is to analyze the public policies developed by the State of Bahia with the purpose of promoting the full, effective and universal fundamental right to access to justice through free legal assistance in the municipality of Ipiaú/BA, expected in the Multiannual Plan (PPA) 2012-2015 and 2016-2019. Despite the express constitutional determination of the State's obligation to provide free legal assistance to those in need, the institution responsible for providing this assistance isn't present in all municipalities in Brazil, especially in small municipalities that represent a large portion of the country. Then, the problem of this research consists of the following question: How does the guarantee of the fundamental right to access to justice by the State of Bahia to the needy population of the municipality of Ipiaú, through the public policies foreseen in the Multiannual Plan 2012-2015 and 2016-2019? From the methodological point of view, using the hypothetical-deductive approach, was chosen quantitative-qualitative research, using descriptive-exploratory research. Still in relation to the methodological procedure, the documentary analysis and the application of questionnaires and interviews were used as data collection technique. In the end, it was verified that, due to the fact that the public policy to promote access to integral and free justice in the municipality of Ipiaú/BA - due to the lack of a Public Defender's office unit in place, there isn't active defender in the city, the population can't to be attended in another city and because the municipality wasn't contemplated by the itinerant projects -, it was concluded by confirming the preliminary hypothesis of the research: the population in need of the municipality of Ipiaú is excluded from the possibility of questioning / claiming their rights before the power judiciary, being marginalized from the fundamental right of access to justice and other rights derived from it. Thus, recommendations and suggestions for the improvement of public policy and its management were evidenced.

Keywords: Public policies. Fundamental rights. Access to justice. Free legal assistance. Public defense.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Diferença entre avaliação e outros mecanismos de <i>feedback</i>	41
Mapa 1 - Delimitação do Território de Identidade Médio Rio de Contas	94
Figura 1 – Proporção dos grandes grupos etários na população - Ipiaú - 1991/2010	95
Figura 2 – Composição do Valor Agregado Bruto (VAB) – Ipiaú – 2014.....	96
Mapa 2 - Comparação entre os municípios integrantes do Território de Identidade Médio Rio de Contas entre os anos de 2000/2010	98
Quadro 2 - Sistematização dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa	111
Quadro 3 - Execução de cada Programa, por Projeto/Atividade	119
Quadro 4 – Execução do programa 166, por projeto/atividade	119
Quadro 5 – Evolução anual de execução do PPA 2012-2015	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ALBA	Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
CDESC	Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DP	Defensoria Pública
FACSA	Faculdade e Colégio Santo Agostinho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LC	Lei Complementar
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJ	Tribunal de Justiça
UNEB	Universidade Estadual da Bahia
VAB	Valor Agregado Bruto

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CONEXÕES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO DO ESTADO	19
2.1 NOÇÕES PARA UM CONCEITO, DEFINIÇÃO E MELHOR COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.2 A CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS INSTITUCIONALIZANTES	26
2.3 ANÁLISE, AVALIAÇÃO E OUTRAS MODALIDADES DE <i>FEEDBACK</i> DA AÇÃO ESTATAL	33
3 O ACESSO À JUSTIÇA NA DIMENSÃO DE DIREITO FUNDAMENTAL FRENTE À CONSTRUÇÃO DO ATUAL ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO ..	44
3.1 O ACESSO À JUSTIÇA NO PARADIGMA LIBERAL.....	44
3.2 O ACESSO À JUSTIÇA NO PARADIGMA SOCIAL	48
3.3 A UNIVERSALIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	51
3.4 A EXIGIBILIDADE E JURISDIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	58
4 O CONTEÚDO E A CARACTERIZAÇÃO DOS ASSISTIDOS PELA ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA.....	70
4.1 QUEM SÃO OS NECESSITADOS, TITULARES DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA?.....	75
4.2 INDICADORES SOCIAIS A SEREM CONSIDERADOS.....	77
4.3 CONCEITO E DEFINIÇÃO DE POBREZA, HIPOSSUFICIÊNCIA, VULNERABILIDADE ECONÔMICA E NECESSIDADE	80
4.4 AVERIGUAÇÃO DA POBREZA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1998	87
5 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELO ESTADO DA BAHIA DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NO MUNICÍPIO DE IPIAÚ	93
5.1 A CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE IPIAÚ, BAHIA.....	93
5.2 O PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA BAHIA E O PROGRAMA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA.....	101
5.3 OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E AS ETAPAS DA PESQUISA ..	108
5.4 COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	113
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	133
REFERÊNCIAS.....	139

APÊNDICE - ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS APLICADOS PARA COLETA DE DADOS NO CAMPO EMPÍRICO	148
ANEXO A - PROGRAMA ACESSO A JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA (PPA 2012-2015).....	166
ANEXO B - PROGRAMA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A DEFESA JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DOS CIDADÃOS (PPA 2016-2019).....	173

1 INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo é a análise das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado da Bahia com a finalidade de promoção do pleno, efetivo e universal direito fundamental ao Acesso à Justiça através da assistência jurídica gratuita no município de Ipiaú/BA, prevista no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e 2016-2019. Optou-se pela análise específica desse instrumento pelo fato de o primeiro ser o último Plano Plurianual concluído, possibilitando ao pesquisador obter os resultados mais concretos possíveis, e ainda por conter o programa intitulado "Acesso à Justiça Integral e Gratuito", pelo qual esta pesquisa tem especial interesse.

Dentre as finalidades infindáveis do Estado Democrático de Direito, incluem-se as de manter, garantir e promover a paz social. Para isso, o Estado disciplina a relação dos indivíduos através de normas objetivas, sendo elas a expressa manifestação de sua vontade, prescrita por força da soberania.

Desse modo, de certa perspectiva, o Estado edita o direito através da produção legislativa, devido à soberania que lhe é atribuída. De outra, porém, não poderia se contentar simplesmente em editar a norma jurídica. Assim, consciente de que é necessário efetivar a norma jurídica no campo social, o Estado também deveria fiscalizar e garantir o seu fiel cumprimento por intermédio do Poder Judiciário e de órgãos correlatos.

Embora haja, em regra, uma predominância do cumprimento espontâneo das normas jurídicas pelos indivíduos integrantes da sociedade, rotineiramente há incontáveis violações às leis, conseqüentemente, aos direitos individuais e coletivos. Entretanto, o descumprimento das normas, o que deveria ser algo excepcional, no Brasil, torna-se motivo de preocupação alarmante pela própria tradição cultural e social do país.

Além da sua atividade legislativa, cabe ao Estado o papel de desenvolver instrumentos destinados a fiscalizar e assegurar o cumprimento da lei que editou. Essa aplicação efetiva da lei faz-se ora administrativamente, sem resistência dos interessados, ora jurisdicionalmente, de maneira contenciosa. No momento em que ocorrer um conflito de interesses resistido, capaz de ameaçar a convivência social, o Estado toma para si a responsabilidade de compor esse conflito.

Não obstante, o Estado também disciplina a iniciativa do cidadão que suplica justiça. Nesse ponto, cuida-se da legitimação ordinária que é atribuída à pessoa que

teve seu direito violado, sendo aquele que defende seu próprio direito através da jurisdição, já que, em regra geral, não se admite no Brasil o instituto da autotutela. Portanto, o próprio particular deve buscar seus interesses em juízo, dando-se a instauração da ação como condição para o exercício da jurisdição. Entretanto, para o exercício da jurisdição - diga-se propor/ingressar com uma ação judicial - faz-se necessário que o cidadão esteja devidamente representado, via de regra², por um advogado legalmente habilitado.

Essa obrigatoriedade do particular estar representado por um advogado para ter acesso à jurisdição ocorre pelo fato de o cidadão comum não possuir capacidade postulatória, que vem a ser a aptidão para realizar atos do processo perante a jurisdição. Conforme o ordenamento jurídico brasileiro, somente os advogados possuem capacidade de postulação, de maneira que é obrigatória a representação do particular em juízo por um advogado.

O direito de ação, que é habitualmente reconhecido no Brasil como direito de acesso à justiça para a defesa de direitos individuais violados, após a Constituição de 1988 teve sua abrangência ampliada para, não apenas proteger violação ao direito, mas também ameaça ao direito. Esse direito fundamental é especialmente consagrado no artigo 5º, XXXV da Constituição da República: "A lei não excluirá da apreciação do poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito".

A definição do que seja efetivamente acesso à Justiça é reconhecida como de grande complexidade, e serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; e segundo, ele deve produzir resultados que sejam, individual e socialmente, justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Derivando deste preceito, tem-se, em estreita síntese, que a problemática do acesso à justiça pode ser dividida em dois óbices: a acessibilidade ao sistema (ingresso em juízo), e à qualidade de suas decisões. Contudo, para fins desta pesquisa, propõe-se somente a análise e o estudo da problemática do primeiro óbice. Assim, no tocante à acessibilidade, tem-se que o Estado deve promover a assistência jurídica integral e gratuita, conforme estabelece o art. 5º, inciso LXXIV da

² No Brasil, a presença de advogado não é obrigatória nos juizados especiais ou de pequenas causas. O art. 9º da Lei nº 9.099/95 admite a postulação direta pelas partes, tornando facultativa a representação por advogado, desde que o valor da causa não exceda 20 salários mínimos. Também há possibilidade de postulação direta para pedir *habeas corpus* em processos trabalhistas e em alguns procedimentos administrativos.

Constituição Federal, de modo que ninguém seja privado de ser ouvido pelo judiciário por falta de recursos.

As dificuldades econômicas e a falta de esclarecimento jurídico de grande parcela da população brasileira impedem ou dificultam o acesso dessas pessoas ao judiciário. Nada obstante, há previsão constitucional de instituições para suprir tal necessidade, como as Defensorias Públicas e, subsidiariamente, o Ministério Público, nos casos em que tem legitimidade reconhecida por lei ou jurisprudência.

As Defensorias e o Ministério Público não estão presentes em todos os municípios do Brasil, principalmente nos pequenos municípios, que representam grande parcela do país. Por isso, constata-se a grande dificuldade do Estado brasileiro em garantir o efetivo acesso à justiça por parte da população necessitada.

Dessa forma, com a falta de Defensorias e do Ministério Público nos pequenos municípios do Brasil, como promover o direito constitucional da assistência jurídica integral e gratuita à população que não tem condições de contratar um advogado particular para representá-la judicialmente?

Pretende-se desenvolver a pesquisa no município de Ipiaú, localizado no Território de Identidade Médio Rio de Contas, interior da Bahia. Com pouco mais de 47 mil habitantes, concentra grande parte da população no índice dos economicamente vulneráveis. A grande dificuldade financeira enfrentada pelos pequenos municípios do Estado e a crise da lavoura cacaueteira têm, a cada dia, agravado a situação.

Diante dessa perspectiva, a pesquisa se apresenta viável pelo fato de não haver unidade da Defensoria Pública estadual instalada no município, e de o Ministério Público, que deveria atuar subsidiariamente, nem sempre contar com promotor de justiça titular na comarca. Assim, o estudo e a avaliação das políticas públicas voltadas a promover a assistência gratuita nessa localidade se apresentam como de grande relevância.

Por conseguinte, a problemática desta pesquisa consiste na seguinte indagação: Como se dá a garantia do direito fundamental ao Acesso à Justiça pelo Estado da Bahia à população necessitada do município de Ipiaú, através das políticas públicas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 e 2016-2019?

O presente trabalho se norteará pelos seguintes objetivos: Geral: Analisar as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado da Bahia no município de Ipiaú, destinadas a concretizar o direito fundamental ao acesso à justiça por parte da

população necessitada; e Específicos: Identificar quais aspectos das políticas públicas foram implementados pelo Estado da Bahia, destinados a efetivar a assistência jurídica integral e gratuita no município de Ipiaú, nos termos da Constituição Federal de 1988; Investigar se as políticas públicas foram suficientes para atender toda a população necessitada da assistência jurídica gratuita; Identificar os aspectos que dificultam a plena e efetiva implementação dessas políticas públicas.

Sendo assim, a hipótese central da dissertação é a seguinte: conforme previsão constitucional, o Estado tem a obrigação de prestar assistência jurídica gratuita, através das Defensorias Públicas e, subsidiariamente, do Ministério Público, aos que comprovarem insuficiência de recurso. Não obstante, o município de Ipiaú/BA não é contemplado por nenhuma unidade da Defensoria Pública estadual ou federal, assim como não há defensor público atuante na cidade, o que nos faz concluir, de maneira superficial, que a população necessitada do referido município está excluída da possibilidade de questionar/reivindicar seus direitos perante o poder judiciário, estando marginalizada quanto ao direito fundamental de acesso à justiça e aos demais direitos dele decorrentes.

O presente trabalho optou pelo método de abordagem hipotético-dedutivo. O método hipotético-dedutivo propõe a criação de uma hipótese preliminar, a partir de um problema existente, em conjunto com um arcabouço teórico, para que se tente falseá-la, encontrar uma falha na sustentação da hipótese, tentando explicar a existência de determinado fato (POPPER, 2013; LAKATOS; MARCONI, 2010).

Quanto à forma de abordagem, foi utilizada a quanti-qualitativa, pois além de oferecer descrições ricas sobre uma realidade específica, ajuda o pesquisador a superar concepções iniciais e a gerar ou revisar as estruturas teóricas adotadas anteriormente, oferecendo base para descrições e explicações de contextos específicos, podendo auxiliar o pesquisador a ir além das concepções iniciais.

Quanto ao objetivo geral, a pesquisa é do tipo descritivo-exploratória, pois objetiva conhecer e interpretar a realidade por meio da observação, descrição, classificação e interpretação de fenômenos, sem nela interferir para modificá-la.

Quanto à obtenção de dados, foram utilizadas as técnicas da coleta documental, questionário e entrevistas. Após a elaboração dos instrumentos de coleta de informações, foi utilizada, como fonte primária de informação, a pesquisa

documental através dos dados constantes e referentes ao Plano Plurianual PPA 2012-2015 e 2016-2019 do Estado da Bahia.

Com os dados em mãos, foi feito um recorte do universo populacional de sujeitos que têm experiências práticas com o problema pesquisado, ou interferência direta nele, para aplicação de uma entrevista com um roteiro semiestruturado. A entrevista semiestruturada ou semipadronizada busca compreender a rede complexa de conhecimentos que o entrevistado possui sobre o tópico em estudo, trazendo à tona dados que se referem às atitudes, valores e opiniões da pessoa entrevistada.

Pretende-se basear a análise dos dados coletados e sistematizados na revisão de literatura correspondente ao tema, partindo de um estudo quali-quantitativo, voltado tanto para a compreensão do processo social, quanto para as relações estabelecidas entre as variáveis, que serão escolhidas entre as mais adequadas ao contexto aqui destacado, hierarquizando-as segundo a sua prioridade, importância e pertinência, para que, ao final, possam ser confrontadas as informações disponíveis com o intuito de obter as conclusões.

A pesquisa, excetuando-se a introdução (capítulo 1) e a conclusão (capítulo 6), está organizada em quatro capítulos:

- a) No segundo, busca-se uma breve conceituação e definição das políticas públicas e das modalidades de *feedback* da ação estatal, construindo conhecimento aplicado ao universo das políticas públicas, transitando pela definição do processo de elaboração, execução, análise e avaliação;
- b) No terceiro, abordam-se as questões atinentes à recepção do direito ao acesso à justiça pelo olhar do Estado Liberal e Social, debatendo a jurisdicionalidade como mecanismo de exigibilidade de direitos sob a égide do Estado Social;
- c) No quarto, discute-se o tema da assistência jurídica gratuita como pressuposto para a concretização do direito fundamental ao acesso à justiça. Buscou-se apresentar quem são as pessoas - à luz da Constituição Federal de 1988 - titulares do direito à assistência jurídica gratuita, distinguindo os conceitos de pobreza, hipossuficiência, vulnerabilidade econômica e necessidade;
- d) No quinto capítulo, busca-se uma breve caracterização regional do município de Ipiaú, Bahia, descrevendo sua realidade econômica, habitacional e social.

São analisadas as políticas públicas objeto deste estudo, constantes no PPA do Estado da Bahia e, por fim, descritos os procedimentos metodológicos e as etapas da pesquisa, apresentando o resultado dos dados e das informações obtidas.

2 CONEXÕES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO DO ESTADO

“O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgias, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de políticas públicas)”. (SECCHI, 2016).

No cenário contemporâneo brasileiro, há uma aglomeração de investigadores sociais desenvolvendo pesquisa teórica com pouca ou nenhuma aplicação prática. Pesquisadores do Direito, Administração, Ciência Política, Sociologia, dentre tantos outros exemplos, dedicam tempo e esforços para gerar conhecimentos que, na grande maioria das vezes, ficam confinados no território acadêmico.

Por outro lado, nos deparamos com uma administração pública, por vezes, ineficiente, ineficaz, descontínua, burocrata e patrimonialista, órfã e sedenta por conhecimento teórico, prático e metodologicamente direcionado à formação das políticas públicas apropriadas à solução da delicada concretização dos direitos fundamentais e sociais que serão abordados nos capítulos subsequentes.

Essa crescente preocupação, concebida a partir do processo de democratização do Brasil, provoca um desafio cognitivo significativo aos gestores públicos, aos pesquisadores e aos interessados em compreender as políticas públicas, explicitando a necessidade de um maior aprofundamento sobre as dimensões analíticas e conceituais que constituem os estudos do Estado em ação, por meio das políticas públicas.

Dessa forma, propõe-se, neste capítulo, através de uma análise multidisciplinar, construir conhecimento aplicado ao universo das políticas públicas, transitando pela definição do processo de elaboração, execução, análise e avaliação, fornecendo os conceitos e elementos fundamentais para a identificação dos pressupostos e premissas capazes de auxiliar os operadores da ação estatal e de interferir diretamente na vida social da população.

2.1 NOÇÕES PARA UM CONCEITO, DEFINIÇÃO E MELHOR COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de 1990, as questões atinentes às políticas públicas tomaram evidência no âmbito do Direito brasileiro. Como principais causas para essa súbita

efervescência em torno do debate sobre as políticas públicas, destacam-se a pretensão de haurir as garantias conferidas pela Constituição Federal de 1988 aos direitos sociais e a retomada de práticas democráticas.

Posteriormente ao período autoritário, quando se buscava, no cenário político, a redemocratização do país, existia uma incerteza sobre quais ações o governo deveria adotar para concretizar o novo plano constitucional. À época, se revelava o seguinte desafio: como prover os recém-consagrados direitos sociais, com as questões, e limitações, econômicas, administrativas e jurídicas?

Sobre esses novos desafios governamentais e obstáculos enfrentados, Bucci (2013, p. 26) afirma que: “impunham uma nova visão não apenas às demandas sociais, mas a todas as formas e arranjos necessários para a produção e o desenvolvimento da economia, com a participação de saberes e ações de múltiplas ordens”.

O grande dilema constituído foi que, a partir daquele momento, o Estado brasileiro passou a contar com uma série de recursos e instrumentos para realizar a articulação da economia e da sociedade, tanto pela atividade planejadora, quanto pelos artifícios de participação do Estado. Em verdade, a grande responsabilidade que se tinha, naquele momento, era, no meio daqueles emaranhados de mecanismos complexos e diversificados, definir sua forma de atuação com o único intuito de conquistar os objetivos postos na Constituição.

Num Estado recém-constituído sob a modalidade social, a Administração passa a ser entendida como principal instrumento de realização das novas funções estatais, conferidas pela Carta de 1988, e como satisfação das novas necessidades que são, agora, atribuídas ao Estado. Com isso, a Administração assume o papel de prestadora ou constitutiva, e essa sua nova função torna-se a principal característica do Estado Social (LIBERATI, 2013, p. 86).

Nesse sentido, as políticas públicas emergiram no âmbito do Estado Social,

cujo fundamento se assenta na existência dos direitos sociais, enquanto direitos constitucionalmente positivados, cuja nota distintiva é o fato de que sua concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado. Reprisa-se que, diferentemente dos direitos individuais ou de primeira geração, que consistem em liberdades, os direitos sociais ou de segunda geração se constituem em poderes exercidos a partir das condições materiais exercidas pelo Estado. (SANTOS, 2006, p. 76-77).

O Estado Social opera através das políticas públicas³, o que significa dizer que a prestação positiva do Estado se destina a garantir o exercício dos direitos fundamentais individuais, pois, conforme Krell (2002, p. 19) “os direitos fundamentais sociais não são direitos *contra* o Estado, mas sim direitos *através* do Estado, exigindo do poder público certas prestações materiais”. No próximo capítulo serão abordadas mais detalhadamente a questão do Estado Social e suas nuances com as políticas públicas.

A grande questão da (in)disponibilidade financeira, e no cenário da busca cada vez maior por capital para conseguir movimentar as engrenagens dessa máquina, agora cheia de obrigações, levou para o centro das discussões o papel planejador e organizador do Estado.

Conforme observou Mill (1995, p. 16), “as funções peculiares ao governo não são fixas, mas diversas em diferentes estados da sociedade - muito mais extensas em estado atrasado do que em um desenvolvido”. Evidente que a evolução de todo e qualquer Estado que queira alcançar o patamar de desenvolvido demanda por práticas políticas, econômicas e jurídicas institucionalizadas.

Assim, constituem como atribuições fundamentais dos governos de países em desenvolvimento, as funções de organizar a alocação dos recursos públicos, além de coordenar e planejar as ações de caráter coletivo. O diferencial que este tipo de governo deve ter, consiste no papel de planejar estrategicamente, em longo prazo, seus objetivos, e concretizá-los; entretanto, deve prever alguns resultados a médio e curto prazo.

Sobre a realidade específica brasileira, e em relação aos consideráveis avanços das últimas décadas, Bucci (2013, p. 33) alerta que: “a evolução ao desenvolvimento hoje é resultado muito mais da libertação de forças econômicas e sociais latentes do que de ações coordenadas ou planejadas”. Isso se revela em um verdadeiro contrassenso, onde, a priori, pelo entendimento da autora, o Brasil não conseguiu efetivamente colocar em prática os instrumentos e suas obrigações elencadas acima.

³ Nesse sentido: “O Estado mediante leis parlamentares, atos administrativos e a criação real de instalações e serviços públicos, deve definir, executar e implementar, conforme as circunstâncias, as chamadas ‘políticas públicas sociais’ (de educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação) que facultem o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos.” (KRELL, 2002, p. 19-20).

Nesse sentido, o compromisso com o desenvolvimento exige a compreensão de como se formulam e executam as políticas públicas, através de múltiplos métodos, para o atendimento tanto dos direitos em si, quanto para a organização das manifestações econômicas e sociais coordenadas pelo Estado. Dentre elas incluem-se os incentivos à inovação e à produção, as políticas de inclusão social, melhoria e modernização dos serviços públicos e de infraestrutura, entre outras.

Tradicionalmente, países de língua portuguesa atribuem dois significados diferentes ao termo 'política', enquanto os países de língua inglesa diferenciam utilizando os termos *politics* e *policy* (CAVALCANTI, 2012).

Bobbio (1998) designa *politics* como a ação do homem ligada à captação e manutenção dos recursos imprescindíveis para o exercício do poder sobre o homem - referente ao processo político. Já o termo *policy* constitui o aspecto programático da ação governamental, que tem vinculação com as orientações referentes à decisão e à ação estatal. Assim, o termo políticas públicas, designadas como *public policy* nos países ingleses, está ligado ao segundo termo, *policy*.

Não obstante, faz-se extremamente necessário um estudo mais profundo e minucioso sobre os conceitos, concepções, perspectivas e finalidades das políticas públicas, principalmente pelo fato de elas constituírem uma das áreas de concentração desta pesquisa, carecendo assim de uma melhor compreensão.

Na literatura especializada não há um consenso em relação à definição e ao que verdadeiramente seja uma política pública, principalmente quando se trata dos atores responsáveis pela elaboração (se exclusivamente estatais ou não) e quanto aos ciclos que compõem o processo. Contudo, propõe apresentar as correntes e definições mais comuns - ainda que sejam, às vezes, contraditórias, e elucidar quais delas foram utilizada nesta pesquisa.

De início, apresenta-se a definição dada por Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

De acordo com a autora, a essência da definição das políticas públicas reside no que ela classifica como ‘ação governamental’, que vem a ser o movimento que se dá à máquina pública, reunindo atribuições, objetivos e meios estatais, a partir da ação do governo. Já as questões exteriores das políticas públicas de caráter secundário, que dão o devido suporte, são definidas como arranjos institucionais.

A ação governamental externa a unidade em torno da qual atuam os agentes públicos e privados, com o fito de alcançar a decisão plena (decorrente do processo de elaboração das políticas públicas) e sua execução. Como já abordado anteriormente, essa decisão política de construção decorre não de um, mas de vários processos juridicamente regulados.

Os serviços e bens tutelados pela Carta Magna de 1988 e considerados pelo texto constitucional como direitos sociais têm status de direitos fundamentais. Em face disto, o Estado tem a obrigação de garantir esses direitos por meio de prestações de serviços públicos, ações e/ou programas administrativos denominados de políticas públicas (LIBERATI, 2011).

De acordo com Derani, na mesma linha estatista de Bucci:

As políticas são chamadas de públicas, quando essas ações são comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações existentes. São políticas públicas, porque são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores na vida social. São políticas públicas, porque empreendidas pelos agentes públicos competentes, destinadas a alterar as relações sociais estabelecidas. (DERANI, 2002, p. 239).

Por outro lado, no tocante aos atores responsáveis pela elaboração das políticas públicas, Secchi (2016b, p. 2-5) defende a abordagem multicêntrica em oposição ao entendimento (abordagem) estatista de Bucci Bucci (2006, 2013). A abordagem multicêntrica considera como atores protagonistas no estabelecimento das políticas públicas as organizações privadas, as organizações não governamentais, as redes de políticas públicas, além dos atores estatais. Essa corrente, a da abordagem multicêntrica, atribui o adjetivo “pública” a uma política em que o problema que se tenta combater é público, e não por se tratar de um instrumento privativo do poder público.

A abordagem estatista concebida por Bucci (2006, 2013) admite que os atores não estatais (organizações privadas, organizações não governamentais,

redes de políticas públicas etc.) participam e influenciam nos ciclos do processo de elaboração e implementação das políticas públicas, no entanto não atribuem a eles a competência para decidir e liderar o processo.

É importante esclarecer que esta pesquisa acolheu a abordagem estatista de Bucci (2006, 2013) com relação aos atores responsáveis pela elaboração das políticas públicas. A abordagem multicêntrica trazida por Secchi (2016b) não parece ser a mais adequada, porque, dentre outros motivos, a elaboração de políticas públicas exclusivamente por atores não estatais (como ONGs ou pela iniciativa privada) ficam vulneráveis pelo fato de não haver diretrizes e normas, para a elaboração, específicas para esses atores, em oposição ao setor público que é submetido ao princípio da legalidade.

Boneti (2001), considerando as políticas públicas a partir de uma decisão de intervenção na realidade social, tanto para promover investimento quanto para intervir na estrutura administrativa ou burocrática, aduz que:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituída pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou econômica. Nesse caso pode-se dizer que o Estado se apresenta, diante das políticas públicas, como um agente de organização e de institucionalização (no sentido de estabelecimento de normas, regras e valores) de decisões originadas do debate público entre os diversos agentes (representantes sociais) a partir de demandas (necessidades) ou interesses restritos. (BONETI, 2011, p. 18).

Secchi (2016b, p. 23-41) defende a ideia da classificação das políticas públicas de forma ampliada - *lato sensu* - a partir e de acordo com critérios que se deseja utilizar, baseando-se nas concepções de Theodore Lowi, James Wilson, William Gormley, Gunnel Gustafsson, Barry Bozeman e Sanjay Pandey. Dentre os critérios apresentados pelo autor, destacam-se: impacto esperado na sociedade; distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade; o nível de saliência (capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral) e o nível de complexidade (necessidade de conhecimento especializado para a sua formulação e

implementação); conhecimento e a intenção do *policymaker*, e conteúdo técnico e conteúdo político.

Este capítulo pontua apenas a classificação a partir do critério do ‘impacto esperado na sociedade’. De acordo com esse critério, há quatro tipos de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. Com exceção do ‘tipo constitutivo’, Bucci (2013) utiliza essa classificação para designar os tipos de alocação de recursos ligados ao processo orçamentário, tema que será tratado mais adiante.

Políticas do tipo regulatórias definem padrões de comportamento, serviços ou produto para atores públicos e privados (ex: regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, proibição de fumo em locais fechados, regras para publicidade etc). Já as do tipo distributivas são aquelas que produzem benefícios concentrados para determinados grupos e que são custeados por toda a coletividade (gratuidade das taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos e renúncias fiscais etc).

As do tipo redistributivas geram benefícios concentrados para alguns grupos e são custeadas por outros grupos concentrados (políticas sociais do trabalhador e as de reforma agrária). Por fim, as políticas do tipo constitutiva são aquelas que estabelecem as competências, jurisdições, regras da disputa política e, principalmente, a elaboração de políticas públicas (as regras do sistema político-eleitoral e as de participação da sociedade civil em decisões públicas).

As políticas públicas não são órgãos ou instituições, mas materializam-se na composição de um conjunto de elementos refletidos em leis⁴, decretos, decisões, entre outros, envolvendo competências públicas e interesses individuais e coletivos, em função de um objetivo comum. Bucci (2006; 2013) atribui a esse conjunto de elementos como “arranjos institucionais” com as seguintes características:

⁴ Levando em consideração o princípio da legalidade administrativa (Art. 37 da CF/88), “todo programa de ação governamental se estrutura sobre uma base legal. Ainda que a fonte de habilitação não seja imediatamente a lei - muitas vezes é norma de hierarquia inferior, decreto, portaria, resolução ou até mesmo disposição da legislação orçamentária, que trate da alocação de recursos, ou outra disposição, que discipline a utilização dos meios públicos ou atribuições da burocracia -, tais normas, evidentemente, deverão estar fundadas em disposição legal” (BUCCI, 2013, p. 248 e 249). Nesse mesmo sentido, Breus (2007, p. 228) adverte: “as políticas públicas, como instrumentos de ação do Estado, para concretizar as suas finalidades, estão, por evidente, submetidas ao princípio da legalidade, no sentido de que, tanto em relação aos meios quanto aos fins, a inobservância do princípio da legalidade pode gerar a invalidação da política pública, por meio da declaração de nulidade dos atos que lhe dão substrato”.

O arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação. Incluindo uma norma instituidora (com o perdão da tautologia), da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por eles afetados, como empresas e consumidores, por exemplo. (BUCCI, 2013, p. 238).

A atribuição de governar por políticas públicas, conforme Liberati (2013, p. 94), “não exclui (e jamais poderá excluir!) o respeito à legalidade. Entre a lei e as políticas públicas deve haver uma simbiose, e estas devem ser incorporadas ao comando legal, de modo que sejam desenvolvidas, conforme o comando constitucional e das leis ordinárias”. Segundo Bucci (2002, p. 255), tais políticas passam a ser reconhecidas pelo Direito e a gerar efeitos jurídicos em todo o conjunto de atos e omissões que constitui cada política.

Secchi (2016b, p. 81-98), na mesma linha de Bucci (2013), afirma que é comum a utilização, pelo menos no Brasil, do termo “instituição” equivocadamente, como sendo sinônimo de organização ou entidade. Para o autor, as instituições são um conjunto de regras e práticas que desenham e constroem as interações individuais e coletivas. Essas interações são disciplinadas pelas regras formais, como, por exemplo: “os estatutos e códigos legais, as políticas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas. Instituições, nessa acepção, são: jurisdição (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais”.

2.2 A CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS INSTITUCIONALIZANTES

É importante observar que o processo de formulação das políticas públicas tem um caráter - na essência do termo - muito mais político do que jurídico. Isso porque ele se reporta às fases e etapas percorridas pelo governo na construção de uma política pública. Dentre essas fases e etapas, Bucci (2013) compreende desde a identificação do problema, a inclusão na agenda política, o levantamento das possibilidades e alternativas, a decisão, pela autoridade, da escolha entre as possibilidades elencadas, a própria implementação da decisão, entre outras.

Não obstante, Secchi (2016b, p.44) sustenta que, apesar das várias versões já elaboradas para a definição e visualização do ciclo de políticas públicas, “restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção”.

Dentre as etapas de elaboração das políticas públicas, apesar das divergências entre os autores, destaca-se a identificação do problema público. Qualquer estudo, análise, avaliação que se pretenda fazer sobre determinada política pública deve ser precedido pelo estudo do problema público. O problema público consiste quando se considera que o status atual é inadequado e socialmente relevante, existindo uma expectativa de situação futura melhor.

Tomando por essa direção, o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. Assim, pode-se concluir que um problema só se torna público “quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade).” (SECCHI, 2016b, p. 10).

Por essa razão, Boneti (2011, p. 48), quando trata do processo de elaboração das políticas públicas, afirma que “a gênese da ideia de uma política pública nasce, antes de tudo, do debate social entre os diversos agentes, como é o caso das classes sociais, partidos políticos, movimentos sociais, interesses individuais, etc”.

Essa preocupação com a procedimentalização das fases de consecução das políticas públicas deve-se ao crescimento da importância da processualidade das ações estatais, em sentido amplo, decorrente das experiências históricas com os regimes totalitários, culminando com a extrema necessidade de adoção de instrumentos jurídicos de controle mais próximos da democracia.

Isso porque o processo, compreendido em seu sentido lato, se apresenta como um instrumento de controle democrático à disposição da sociedade em relação às fases de tomada de decisão pelo poder público. Isso não decorre simplesmente da procedimentalização das relações sociais de uma maneira geral, mas do estabelecimento de uma regulação para o processo de composição do dissenso social mediado pelo Estado; por isso, a grande necessidade de participação democrática de todos os atores envolvidos.

Nesse cenário da democracia deliberativa, o processo, como mecanismo de composição dos conflitos sociais (nesse caso, processo administrativo e não o

judicial), a regulamentação para o controle e a participação social na atuação governamental, assim foram defendidos por Black (2006, p. 142): “a proposta dominante é desenvolver procedimentos e estruturas institucionais capazes de fortalecer a deliberação e permitir a participação”, que resultariam na consolidação do estabelecimento de regras objetivas como mecanismo de fortalecimento do processo decisório.

Esse sistema de processos institucionalizados provoca, além do que foi elencado acima, a consolidação do exercício da cidadania através do processo inclusivo, onde os cidadãos, principais interessados, contribuem diretamente para a formação e opinião da vontade política.

Apesar dessas novas formas de manifestação da opinião por meio da participação direta como forma de expressão dos interesses sociais extravasarem a lógica representativa tradicional (CHEVALLIER, 2009, p. 223-224), é preciso destacar, conforme aponta Habermas (1995, p. 50), que “a opinião pública convertida em poder comunicativo por procedimentos democráticos não pode reinar ela própria, mas apenas dirigir o uso do poder administrativo em certas direções”.

Embora se tenha discutido até aqui o processo em sentido amplo, é importante externar um de seus componentes intrínsecos: o contraditório. Contraditório é a concepção jurídica que consubstancia o conflito de interesses intermediado pelo direito, que tem uma decisão como produto, resultado do conflito regrado e institucionalmente processado. Para Bucci (2013, p. 135), o efetivo exercício do contraditório é fundamental para a ciência política, pois “é na instauração e no desenvolvimento do contraditório que se pode entender o processamento das tensões sociais no desenrolar da ação governamental”.

A alocação dos conflitos sociais (ou outros problemas que serão objeto das políticas públicas) em alguma forma de contraditório juridicamente disciplinado, demanda a definição de parâmetros processuais - as partes, o objeto, os pressupostos, entre outros -, isto é, a lista de ações, definida com base no direito, no qual se desenvolverá o processamento da tensão social.

Primeiro, é preciso estabelecer os legitimados no processo, aqueles que poderão expressar os termos do conflito. Segundo, distribuir o ônus de demonstrar as razões de sua posição e definir de que forma isso será feito. Por fim, a fixação da competência decisória, se direta do Estado ou por alguma forma de delegação deste (BUCCI, 2013, p. 142). Portanto, impõe-se definir, com a participação da sociedade,

os temas para a agenda governamental - primeiro ato do processo de formulação de uma política pública -, determinando, em seguida, as formas em que ocorrerá o debate público (na grande maioria das vezes, por audiências públicas) e estabelecendo os interlocutores do debate, não só para o processo de formulação, mas também para a etapa da implementação.

Além disso, outro ponto de grande relevância na discussão do processo de elaboração e implementação das políticas públicas diz respeito ao fator tempo. O tempo pode influenciar significativamente, de forma positiva ou negativa, a depender do lapso temporal de execução proposto em uma política pública, o que implicará sumariamente no fator custo - impacto financeiro e orçamentário - que pode determinar sua viabilidade ou não; outro ponto está relacionado com o tempo político (relacionado ao mandato), isso porque, corriqueiramente, os novos gestores não têm interesse em dar prosseguimento às políticas públicas emergidas na gestão de seu antecessor.

A institucionalização de um mecanismo de implicações recíprocas entre políticas públicas e processos resulta da estruturação de mecanismos jurídicos que valorizem a participação e a prática do contraditório analisado por Bucci (2013). É relevante discorrer, não de maneira exaustiva, mas de forma sucinta, sobre cada um desses processos que contribuem para o encadeamento de atos que juntos constituem as etapas e o próprio processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, convém tratar inicialmente do processo eleitoral. O impacto que o processo eleitoral tem sobre a elaboração e implementação das políticas públicas, mediante a escolha popular dos representantes e gestores da máquina pública, gestores também das políticas de governo e de Estado, se reflete diretamente no substrato da vontade e decisão do povo, que delega a outrem o poder soberano conferido pela Constituição Federal. Diferentemente dos outros processos que serão analisados a seguir, neste o contraditório não visa especificamente tensionar as questões sociais ao obter uma decisão governamental, mas aprovar um projeto de governo previamente apresentado e discutido que irá - pelo menos em tese - orientar as ações governamentais que lhe sucederam.

As políticas, na grande maioria das vezes, nascem “de governo” e aspiram ser “de Estado”; para isso é preciso compreender a institucionalização e a legitimação política. A institucionalização é a questão relacionada aos dispositivos

jurídico-institucionais⁵ (leis, decretos etc.), que têm a finalidade de disciplinar as atividades e relações, atribuindo certa permanência, até que venha a ser modificada por outra normatização - na maioria das vezes quando outro gestor, 'grupo político', assume o poder.

Já o fator da legitimação política compreende a aceitação social da ação governamental, quando esta é estatuída sob os auspícios da moral e da vontade coletiva, suficientes para causar o compartilhamento de bem-estar social. Com isso, evita-se a descontinuidade da política quando ocorre a troca de governantes a partir do momento em que, além do reconhecimento popular, elas tenham provocado significativos efeitos sociais e econômicos.

Já o processo administrativo, apesar de as legislações de caráter geral sobre ele terem sido tardias e inicialmente concebidas apenas no contexto da aplicação de sanções aos servidores públicos (processo administrativo disciplinar), há de se reconhecer a sua contribuição para o reconhecimento das democracias maduras, com a institucionalização dos "espaços intraestatais livres de regulamentação jurídica", atribuída por Bucci (2013, p. 149-150).

Os propósitos de uma regulamentação sobre processo administrativo podem ser consubstanciados nas seguintes questões: a) ordenar e disciplinar as atividades da administração pública; b) atuar na formação da vontade da administração pública, decorrendo para a deliberação de decisões justas, e que cumpram estritamente suas finalidades determinadas no texto constitucional; c) prestar informação aos interessados e possibilitar a ampla participação democrática nas decisões; d) transparência e respeito aos direitos humanos, fundamentais e sociais.

O processo legislativo compreende o trâmite de elaboração das leis, considerando a soberania do povo em relação ao parlamento - ou congresso nacional, no caso brasileiro -, já que o seu exercício exclusivamente pelo governo, ainda que eleito pelo povo, configura atribuição excessiva e antidemocrática. Por essa razão, na grande maioria dos governos contemporâneos, é intensa a sua participação no processo legislativo, devido à garantia constitucional da iniciativa

⁵ Nesse sentido, Bucci acredita no aumento da densidade institucional, considerando que "a consagração do programa em lei significa atribuir à ação vocação de permanência, e portanto maior objetividade, deixando a sua aplicação de depender da vontade dos ocupantes do Poder Executivo responsáveis pela formulação da política pública. Com isso amplia-se, pelo menos em tese, a condição de continuidade da execução dos programas, em relação a um dos grandes problemas das democracias pouco maduras, a descontinuidade administrativa." (BUCCI, 2013, p. 249 -250).

governamental ou do gestor, no caso brasileiro, que corresponde às figuras do Presidente, Governador e Prefeito.

Os pressupostos para a preponderância da iniciativa governamental é reflexo de questões de caráter, tanto político quanto econômico-financeiro; além disso, são evidentes o maior preparo, as condições e o suporte que o Poder Executivo tem em relação aos demais poderes para assimilar os problemas existentes e a solução legislativa mais adequada, conforme afirma Silva:

A razão por que se atribui ao Chefe do Executivo o poder de iniciativa decorre do fato de a ele caber a missão de aplicar uma política determinada em favor das necessidades do país; mais bem informados do que ninguém dessas necessidades e dada a complexidade cada vez maior dos problemas a resolver, estão os órgãos do Executivo tecnicamente mais bem aparelhados que os parlamentares para preparar os projetos de leis; demais, sendo o chefe também da administração geral do país e possuindo meios para aquilatar as necessidades públicas, só o Executivo poderá desenvolver uma política legislativa capaz de dotar a nação de uma legislação adequada, servindo-se da iniciativa legislativa. (SILVA, 2007, p. 141).

Nesse cenário, destaca-se o fato de a Constituição Federal de 1988 reservar a iniciativa legislativa exclusiva ao Poder Executivo para proposições de leis que, de alguma forma, resultem em impacto orçamentário⁶, tendo em vista que é reservada ao governo a iniciativa da proposta orçamentária. Por isso que o processo decisório de alocação de recursos (que resultará no processo orçamentário, analisado mais adiante) assume grande relevância, principalmente em tempos de economização, atrelada à visão liberal quando as políticas públicas são esvaziadas pela diminuição do papel do Estado.

A alocação de recurso para as políticas públicas abrange uma infinidade de possibilidades, além dos recursos orçamentários propriamente ditos. Os recursos públicos disponíveis para a execução de uma política pública podem compreender, e também depender dos créditos fiscais, empréstimos públicos, cessão de uso de áreas ou bens públicos e recursos humanos e materiais. Bucci (2013, p. 145-203)

⁶ Em posição contrária, o plenário do STF, ao enfrentar a matéria, reconheceu a repercussão geral e emitiu a seguinte tese: Tese de Repercussão Geral nº 917 - "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/abrirTemasComTesesFirmadas.asp>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

classifica as modalidades de alocação de recursos para a execução de programas governamentais em três categorias: distributiva, regulatória e redistributiva.

O processo de alocação distributivo é aquele em que as políticas beneficiam grupos ou indivíduos de maneira isolada, na forma de clientelismo, onde os recursos são distribuídos sem a observância de critérios universais e sem que haja conflitos entre favorecidos e não favorecidos. Já o processo do tipo regulatório se compõe de decisões setorializadas e tem certo grau de generalidade e abstração. Nesse tipo, é frequente a atuação de grupos de pressão que criam estágios de coalizão, formados principalmente pelos grupos empresariais privados, que atuam por melhores condições oferecidas pelo Estado. Por fim, o processo de alocação redistributivo caracteriza-se pela divisão social mais significativa, compreendida como conflitos entre fornecedores e tomadores de serviços (BUCCI, 2013, p. 145-203).

A compreensão do processo orçamentário é de fundamental importância para a assimilação das influências e conexões existentes entre ele e o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. A elaboração da proposta orçamentária anual do governo inicia-se em cada unidade do governo (departamentos, diretorias, secretarias, ministérios) e progressivamente vai sendo agrupada nos níveis hierárquicos superiores até sua finalização e consolidação para, posteriormente, ser enviada ao legislativo. Importante enfatizar que o orçamento tem caráter autorizativo, por isso, na grande maioria das vezes, o orçamento executado é bem distinto do autorizado.

Outro fator de extrema relevância é a não conexão entre o processo legislativo orçamentário e o processo legislativo ordinário de criação de despesas com caráter continuado que não estão previstas na lei orçamentária, conforme leciona Santa Helena:

O cerne da questão [...] situa-se na formulação de políticas públicas pelo Estado por meio da edição de legislação permanente, que cria para ele obrigação continuada de realização de despesas, as quais não se submetem à revisão anual pelo processo legislativo orçamentário, por terem sua origem e foro no processo legislativo ordinário. Nesse processo legislativo misturam-se diplomas legais exclusivamente normativos, sem caráter financeiro, com atos legislativos de natureza essencialmente financeira, como a criação de cargos ou funções públicas ou a concessão de benefícios previdenciários ou assistenciais. (SANTA HELENA, 2009, p. 23).

Finalmente, o processo judicial compreende a processualização dos parâmetros de controle das políticas públicas, tema de evidente destaque, visto que

o poder judiciário é o último foro de decisão sobre conflitos relacionados à implementação dos direitos objeto das políticas públicas. O debate sobre esse tema tem amadurecido com o passar dos anos e coloca-se no centro da discussão a questão de qual o conteúdo passível de controle e até onde o Poder Judiciário pode interferir em uma função típica do Poder Executivo.

É preciso ter em mente o que caracteriza a (in)suficiência do cumprimento da obrigação ou omissão estatal, passível de responsabilização por descumprimento. A efetivação dos direitos, nos termos da Constituição, deve ocorrer de forma gradativa, condicionada à existência de recursos orçamentários, entre outros meios, conforme o caráter progressivo imputado não só pela CFRB/88, mas também pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966. Entretanto, não é prudente perder de vista o conteúdo mínimo dos direitos que devem ser efetivados de maneira imediata pelo Estado, conforme deliberações do próprio PIDESC, tema que será tratado no capítulo oportuno.

Assim, quando o Poder Judiciário for provocado, o requerente deve, no mínimo, demonstrar a titularidade do direito pretendido e a inércia, execução parcial ou incompleta da política ou ainda a inexistência de destinação orçamentária, para configurar a legitimidade de sua expectativa. Por outro lado, cabe ao Poder Executivo comprovar a existência de plano ou programa, reserva de recursos e quais as medidas adotadas para a implementação da política judicializada.

Após a verificação da legitimidade do direito do requerente, o provimento judicial deve ser fundado no enfrentamento da existência do dever estatal com a competência do agente público para a implementação da política pública e é preciso analisar se as medidas adotadas pelo Poder Público foram suficientes. Portanto, o judiciário não deve ser compreendido como um espaço para conflitos, mas como um meio político-institucional no cenário democrático, na busca de uma alternativa viável para a efetivação dos direitos.

2.3 ANÁLISE, AVALIAÇÃO E OUTRAS MODALIDADES DE *FEEDBACK* DA AÇÃO ESTATAL

Segundo Faria (2005), as democracias ocidentais, principalmente na América Latina, testemunharam, na década de 1990, a perquirição pelo fortalecimento da função avaliativa da gestão governamental. Esse processo se justificou pela

proeminente necessidade de modernização da ação estatal, em um cenário cada vez mais exigente, pela dinamização e legitimação da reforma do Estado.

Em verdade, nas décadas de 1980 e 1990, a criação e implementação de um sistema de avaliação de políticas públicas ocorreram para auxiliar e colocar a serviço da reforma do Estado. Entretanto, de certa forma, há um consenso quanto a essa questão, porém, uma variedade de modos de se olhar e justificar a ascensão do papel atribuído à pesquisa avaliativa das políticas públicas.

Nesse mesmo período, o mundo foi contaminado por uma vertente ideológica neoliberal que pregou o “Estado Mínimo” e, talvez, sua aceitação tenha acontecido em decorrência do colapso do Estado comunista. A despeito disso, contrapondo essa nova vertente ideológica, Cunha (2006, p. 3) afirma que “a possibilidade de existência do Estado mínimo mostrou-se irrealista, principalmente para os países em desenvolvimento, onde as políticas públicas desempenham um papel estratégico para aliviar a pobreza e torná-los mais compatíveis com uma economia de mercado”.

Por esse ângulo, o Consenso de Washington foi um importante marco na consolidação do neoliberalismo a partir da década de 90 do século XX nos países em desenvolvimento da América Latina. O objetivo do encontro era discutir as reformas necessárias para que a América Latina saísse da década da estagnação, da inflação, da recessão, da dívida externa e retomasse o caminho do crescimento, do aumento da riqueza e do desenvolvimento. A propósito, não só a América Latina, o Consenso de Washington diz respeito à visão norte-americana sobre a condução da política econômica, sobretudo nos países periféricos, no mundo inteiro, embora, de forma mais específica para os países da América Latina, pois eram os países mais endividados (FIORI, 2002).

Essa reunião, que ocorreu em Washington, Estados Unidos, no ano de 1989, resultou por desenhar um programa de dez políticas e reformas alinhadas com a hegemonia dominante dos países centrais, que foram impostas aos países da América Latina como condicionante para o financiamento de investimentos e da dívida pública. Essas dez reformas foram: disciplina fiscal; uma mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; uma taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos de propriedade assegurados (BATISTA, 1994).

Verdade seja dita, de novidade, muito pouco foi introduzido pelo Consenso de Washington e pelo neoliberalismo. O que esse “novo projeto” mudou no liberalismo foi o objeto central de seu combate que passou a ser o estado do bem-estar social. Em síntese, a política do neoliberalismo passou pela desmontagem do *welfare state* dos países da América Latina - se é que podemos afirmar *welfare state* na América Latina - e pela devolução do trabalho à condição de uma mera mercadoria.

Portanto, as razões que motivaram a criação e o desenvolvimento de estudos relacionados à avaliação de políticas públicas estão intrinsecamente ligadas à transformação da administração pública em uma administração “mais moderna e eficiente” - muito embora em alguns países isto ainda não tenha se concretizado.

Sobre a transformação da administração pública e a reforma do Estado, Bresser-Pereira (1997) afirma:

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração - a administração pública gerencial -, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11).

Derlien (2001) sustenta a ideia de que, entre as décadas de 1960 e 1990, a finalidade pretendida com a avaliação de caráter informativo teria sido substituída pela função de realocação. Isso decorre do fato de, em muitos países, ter passado a predominar a função de realocação relacionada ao movimento do *New Public Management*, tendo os avaliadores se convertido em auditores que atribuem maior relevância à medição dos resultados:

A função predominante da avaliação nos anos 80, durante a segunda etapa de institucionalizações, estava claramente destinada a apoiar uma alocação racional dos recursos. Agora, os atores principais já não são mais os administradores dos programas (como quando predominava a função de informação), mas os escritórios de auditoria, os ministérios da Fazenda e as unidades centrais, a quem compete a elaboração global do orçamento e sua estrutura interna. (DERLIEN, 2001, p. 106).

A grande questão era identificar e compreender, através do sistema de avaliação de políticas públicas, a resposta para as seguintes indagações: Quais programas podem ser suprimidos ou reduzidos a partir dos resultados negativos da avaliação? Quais programas necessitam de maior alocação orçamentária para a

concretização efetiva daquilo que foi inicialmente planejado? Quais são as consequências do retrocesso das fronteiras do Estado, ou seja, da privatização de determinadas atividades públicas?

Conforme anteriormente destacado, a avaliação do desempenho da ação estatal, consubstanciada nas políticas públicas, se refletiu na adesão a uma perspectiva de limitação dos gastos públicos, na busca por eficiência e produtividade do Estado, na capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública, em um processo no qual o cidadão, revestido na figura do “consumidor” dos bens e serviços públicos, estaria, supostamente, em primeiro plano (CAIDEN; CAIDEN, 2001, p. 79).

É exatamente essa associação do sistema de avaliação das políticas públicas à reforma gerencialista do Estado, com ênfase nos resultados, na diminuição do seu “tamanho” de alcance, privatização da provisão de bens e serviços sociais, que posições como as de Vieira (1997, p. 70-71) sobre a realidade brasileira se mostram compreensíveis: “[...] desde o tempo da elaboração da Constituição de 1988, a febre avaliatória ganha dimensão de epidemia e os avaliadores metamorfoseiam-se em festejados demiurgos [...]”. E ainda: “Esta nova fase de acumulação capitalista não se importa com direitos. Seus filhos mais queridos, os recentes avaliadores, nutrem-se do relativismo tão a gosto da meritocracia”.

Para Cunha (2006) e Ala-Harja e Helgason (2000), o sistema de avaliação de políticas públicas ou programas governamentais se traduz em um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Apesar da avaliação não se incumbir de resolver ou substituir juízos subjetivos, ela permite ao governante e ao gestor certo conhecimento dos resultados de uma determinada política ou de determinado programa, informações que podem ser utilizadas para melhorar a concepção ou implementação, para fundamentar decisões e para melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos.

Na década passada, os estudos no campo da análise de políticas públicas ainda eram bastante embrionários no Brasil, e sofriam de grande desintegração organizacional e temática, tendo sua institucionalização ainda precária. A notória ausência de investimentos mais sistemáticos no estudo dos processos de implementação e avaliação parecia evidenciar, também, o status privilegiado de que desfrutam os processos decisórios na ciência política do país. Por isso que

a escassez dos estudos “pós-decisão” no país parece explicada não apenas pela frágil institucionalização da área no Brasil, que faz com que a análise de políticas públicas continue gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela Ciência Política, mas também pela debilidade no país do campo de estudos da Administração Pública. (FARIA, 2003, p. 22).

Nesse sentido, a partir do fato de a avaliação de políticas públicas ser tarefa eminentemente multidisciplinar, como é amplamente reconhecido, aliado à crescente produção acadêmica no âmbito das políticas públicas e sua avaliação, resta-nos buscar as distintas formas e o potencial de avaliação de políticas públicas para que possamos ampliar a nossa percepção da pesquisa avaliativa.

Dadas as características do cenário em que foi pensado, idealizado, desenvolvido e implementado o sistema de avaliação de políticas públicas, passa-se a discutir a(s) definição(ões) deste método.

Existem diversas formas de realizar uma avaliação. Uma delas é a avaliação acadêmica - aquela que a presente pesquisa se propõe desenvolver - com interesse no estudo da efetividade das políticas, seus impactos e benefícios. Outra maneira é a avaliação desenvolvida no decorrer do processo de implementação das políticas e programas governamentais, com foco na análise de sua eficiência e eficácia.

Faria (2005) apresenta a avaliação como a última etapa do ciclo das políticas públicas, definindo-a como um conjunto de ao menos três características/objetivos:

(a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desempenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*. (FARIA, 2005, p. 97-98).

De acordo com Costa e Castanhar (2003, p.972), avaliar “trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos”. Portanto, em curtas linhas, a finalidade da avaliação é orientar os tomadores de decisão, guiando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou ainda a suspensão de uma determinada política ou programa.

Contudo, é importante destacar que autores como Ala-Harja e Helgason (2000) chamam a atenção para o fato de que não existe, na literatura, um acordo sobre o que seja efetivamente avaliação, em razão de que sua definição depende de múltiplas – e, às vezes, contraditórias - disciplinas, tais como Direito, Economia, Política, Administração e Sociologia. Outrossim, a avaliação assiste a uma grande variedade de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes. Portanto, atualmente, a avaliação tem sido comumente relacionada a qualquer tipo de *feedback* ou consulta - questão que será abordada mais adiante.

A grande questão - que por vezes pode levar o pesquisador ou o leitor a incorrer em erro - é o fato de as avaliações serem classificadas segundo vários critérios, considerando o agente que as realiza, em relação à natureza, o momento de sua realização, ou ainda o enfoque pretendido nas perguntas (problemas), dentre outros.

Para Cotta (2001, p. 91), os processos de avaliação das políticas públicas (derivados da academia norte-americana), referem-se às questões atinentes à ordem metodológica, podendo a classificação ser em função do seu “tempo (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados)”.

Quanto ao agente que realiza, conforme Cohen e Franco (2004), são possíveis quatro classificações:

- a) Avaliação externa: realizada por pessoas de fora da instituição/órgão responsável pela política ou programa. Os benefícios deste tipo de avaliação são a isenção e objetividade dos avaliadores externos, que não estão diretamente implicados com o processo, além da facilidade de comparação com os resultados obtidos em outros programas similares anteriormente analisados pelo agente externo. Em contrapartida, a obtenção e o acesso aos dados necessários à avaliação tornam-se mais difíceis - e aqueles que terão seu trabalho avaliado podem se colocar em posição defensiva -, fornecendo informações parciais ou, ainda, em último caso, não as fornecendo.
- b) Avaliação interna: realizada dentro da própria instituição/órgão responsável pela política ou programa, com a colaboração dos agentes integrantes. Como fatores positivos pode-se mencionar a eliminação da

resistência natural a um avaliador externo, a viabilidade de reflexão e aprendizagem sobre as atividades realizadas dentro da instituição. Contudo, há grande chance de se perder a objetividade, já que os avaliadores estão, também, envolvidos no processo.

- c) Avaliação mista: busca combinar os dois tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas acima.
- d) Avaliação participativa: usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

Quanto à natureza, conforme Cunha (2006, p. 10-11), são possíveis duas classificações:

- a) Avaliações formativas: estão conexas à formação do programa. Aplicadas durante a implementação, são voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação. Produzem dados e informações para os que estão intrinsecamente envolvidos com a política ou o programa, com o objetivo de conceder elementos substanciais para a realização de suas correções.
- b) Avaliações somativas: estão conexas à análise e produção de informações sobre etapas posteriores à implementação. Podem ser aplicadas quando o programa já está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, com a finalidade de verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

Quando se leva em conta o momento de sua realização, conforme Cohen e Franco (2004), são possíveis duas classificações:

- a) Avaliação ex-ante: desenvolvida no começo de uma política ou programa, com o objetivo de dar suporte à decisão de implementar, ou não, além de ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação ex-ante é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Para esta avaliação

podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade, mais afeitas aos programas sociais.

- b) Avaliação ex-post: desenvolvida durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões seguintes serão baseadas nos resultados alcançados. Neste tipo de avaliação, julga-se quando um programa está em execução, se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até aquele momento, e se a resposta for positiva, se deve manter a formulação original ou sofrer modificações.

Cunha (2006, p. 12), dentre tantos outros autores, chama a atenção para a diferenciação existente entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento. Segundo a autora, enquanto o monitoramento ou acompanhamento é uma atividade interna, realizada durante o período de execução e operação da política ou programa, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou até mesmo depois de implementada, “após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos”.

De acordo com Mokate (2002, p.91), o monitoramento pode ser definido como “um acompanhamento sistemático e periódico da execução de uma atividade, que busca determinar o grau em que seu desenlace coincida com o programado, com o fim de detectar oportunamente deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajuste da execução.” Portanto, os processos de monitoramento e avaliação são complementares, pois a avaliação necessita das informações provenientes dele para realizar o julgamento a respeito da eficiência, eficácia e efetividade das políticas e dos programas.

Não obstante, ainda sobre as diferenças entre a avaliação e outras formas de *feedback*, o Quadro 1 sintetiza as diferenças existente entre eles.

Quadro 1 - Diferença entre avaliação e outros mecanismos de *feedback*

MODALIDADES	DESCRIÇÃO
Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).

Fonte: Ala-Harja e Helgason (2000, p.9).

De outra ótica, cumpre destacar que a percepção das vastas possibilidades e da intensidade dos fatores que obstaculizam uma plena utilização da avaliação para o seu propósito essencial (melhorar a qualidade das decisões e garantir a maximização da consecução dos objetivos definidos pelas políticas e programas) fez com que Faria (2005) trouxesse para o centro das discussões a questão política no processo de avaliação, denominado por ele de “política da avaliação de políticas públicas”.

Faria (2005) acrescenta mais uma questão relevante ao processo de avaliação. Essa concepção mais abrangente engloba, assim, três dimensões do uso da avaliação normalmente evocadas: a instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas); a conceitual (ou função “educativa”) ambas já discutidas anteriormente, e, agora, a simbólica (uso “político”), acrescentada por Faria (2005).

Isso se deve à reflexão do autor quanto às questões relativas à definição dos “interesses prioritários e do escopo do Estado, à competição eleitoral, ao controle das interações intergovernamentais e à busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático, entre muitas outras questões relacionadas às disputas de poder entre agentes e principais”, que não eram levados em contas em debates anteriores (FARIA, 2005, p. 102).

Não obstante, é importante apresentar a visão de Cavalcanti (2012, p. 14) sobre as modalidades de *feedback* das políticas públicas. Para a autora, os termos avaliação e análise são comumente empregados de maneira equivalente e representariam o mesmo conceito. Entretanto, ela afirma que “em nosso entendimento, o termo análise e o termo avaliação não possuem o mesmo significado. [...] tendo em vista que cada um dos caminhos - avaliação e análise - representa diferentes perspectivas analíticas e conceituais”.

Cavalcanti (2012, p. 102) classifica e distingue metodologicamente as duas modalidades empregando as denominações “enfoque de avaliação” e “enfoque de análise”, direcionando a atenção da sua pesquisa para a última modalidade. Segundo a autora, a análise de políticas públicas é “uma investigação sistemática que estuda o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isso faz”. Nesse sentido, a análise das políticas públicas “é uma descrição e uma explicação das causas e consequências das ações do governo”.

De maneira mais detalhada, a autora afirma que a análise de políticas públicas tem como objetivo:

descrever a política pública (entender o que o governo está fazendo ou não fazendo), indagar sobre as causas ou seus determinantes, questionar sobre os seus efeitos, processos e comportamentos, ao elaborar políticas públicas (por que a política pública é o que é? Por que os governos fazem o que fazem?). E, por fim, analisar as consequências, ou impactos (resultados), de uma política pública (qual a diferença que a política pública faz na vida das pessoas?). (CAVALCANTI, 2012, p. 102).

Nesse mesmo sentido, Secchi (2016a, p. 10) aduz que a análise das políticas públicas “busca gerar e sistematizar informações relevantes para o processo decisório de políticas públicas. O objetivo central dessa atividade é dar subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público”.

Por isso a grande maioria dos estudiosos, pesquisadores e, conseqüentemente, a produção literária na área de análise e avaliação das políticas públicas centram seu olhar no problema público. A atividade e o produto do estudo sobre políticas públicas - em qualquer das modalidades de *feedback* -, seja no campo teórico ou metodológico, visam ao objetivo de gerar informação para o enfrentamento e a solução de problemas públicos.

Por essa razão, o próximo capítulo é dedicado ao estudo do problema público objeto desta pesquisa: a assistência jurídica gratuita aos necessitados como instrumento de concretização do direito fundamental do acesso à justiça.

3 O ACESSO À JUSTIÇA NA DIMENSÃO DE DIREITO FUNDAMENTAL FRENTE À CONSTRUÇÃO DO ATUAL ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

“[...] a titularidade de direitos é destituída do sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como um requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. (CAPPELLETTI ; GARTH, 1888, p.11-12).

3.1 O ACESSO À JUSTIÇA NO PARADIGMA LIBERAL

O primeiro paradigma constitucional que será tratado no presente trabalho desabrochou dentro do modelo de Estado Liberal. Este novo paradigma, que permitiu a reorganização da forma de poder e da ordem jurídica, foi o maior responsável por possibilitar toda essa nova conjuntura singular. Por certo, o desenvolvimento da administração burocrática, a centralização do poder, o domínio da produção e controle do sistema jurídico foram os responsáveis pela emergência do Estado Liberal.

O modelo de administração pública burocrática surge na segunda metade do século XIX. O objetivo principal era afastar o subjetivismo, o nepotismo e a corrupção do modelo patrimonialista, além de ter preocupação central com a eficiência organizacional. Tais problemas eram os principais entraves para o pleno desenvolvimento do mercado capitalista que, a posteriori, permitiu a quebra do sistema de classes sociais.

Para Secchi (2009), a definição central do modelo burocrático deriva de três características fundamentais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Segundo Bresser-Pereira (1998), a administração burocrática é constituída dos seguintes princípios: “profissionalismo, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, em síntese, o poder racional-legal”.

A formalidade representa a imposição de deveres e responsabilidade aos componentes da organização, a estruturação de uma hierarquia administrativa e a formalização dos procedimentos de comunicação, administrativos e decisórios. A impessoalidade caracteriza-se pela clara divisão das funções e linhas de autoridade, implicando, entretanto, que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que ocupam os cargos. Por fim, o profissionalismo está estritamente relacionado à ideia de meritocracia, onde as funções e os cargos são entregues aos

membros que os alcancem por intermédio de sua capacidade técnica e conhecimento.

Não obstante, o modelo de organização burocrático weberiano já era difundido em outras organizações fora do liame público desde o século XVI, pois, além das características apresentadas acima, burocracia representa sentimento de poder e dominação (BRESSER-PEREIRA; PRESTES-MOTTA, 1980).

No Brasil, o modelo burocrático de administração pública foi adotado a partir de 1930, pelo presidente Getúlio Vargas, sobretudo com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. A marca principal do modelo adotado por Getúlio Vargas consistia no rígido controle a priori, ou seja, controle focado no atendimento dos requisitos da lei ou do regulamento. Conforme Bresser-Pereira (1995, p. 15), “Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento às demandas.”

A teoria liberalista, consolidada no século XIX, induziu ingenuamente - ou não - a confiança de que a sociedade de mercado se autorregularia. A partir dessa concepção, o Estado e a sociedade civil se posicionam de modo a se contrariarem cada vez mais, "torna-se ainda mais marcada a distinção entre o público e o privado, não para isolar a esfera social das instâncias executivas e administrativas, em favor do poder centralizado, mas para bem fixar os limites da atuação estatal sobre a vida social." (RANIERI, 2001, p. 139).

Nesse sentido, aduz Ranieri (2001):

Devido ao distanciamento das esferas pública e privada, promovido pela rígida demarcação das áreas de atuação da sociedade civil e do Estado, firma-se no plano das relações sociais o que Bobbio denominou "a grande dicotomia": ao público e ao privado passam a corresponder regimes jurídicos diversos. É também nesse contexto que se firma a noção do Estado "gerdame", guardião da liberdade e da igualdade, mantenedor da ordem pública. (RANIERI, 2001, p. 141).

Nessa conjuntura sobreveio o Estado de Direito. A partir desse momento a estruturação do poder do Estado justificava-se pelo fundamento da legalidade, sobrepondo o fundamento da legitimidade de outrora. Nesse contexto, o Estado se

encarrega apenas de preservar a soberania nacional e a ordem pública, já que a iniciativa privada deveria se encarregar da conservação da vida social.

Como afirma Ranieri (2001),

É evidente que, nesse cenário, em razão dos pressupostos axiológicos do Estado de direito de tipo liberal, individualista, a lei não poderia ter por objeto senão o enquadramento da administração e a delimitação da esfera de livre ação dos cidadãos, na qual somente ela poderia autorizar a intervenção. O jurista, portanto, deveria circunscrever-se à sua exegese e sistematização; e o juiz não poderia ir além do confronto dos fatos aos textos legais, sob pena de infringir o princípio da divisão dos poderes. (RANIERI, 2001, p. 144).

Cabe ao Estado, sob o paradigma Liberal, assegurar a harmonia das relações sociais através do direito positivo, compatibilizando os interesses individuais com o bem da coletividade, no entanto a perquirição pela busca da máxima felicidade é entregue como tarefa individual de cada cidadão (CATTONI, 2002).

Dessa maneira entendia-se que a igualdade da distribuição material e as oportunidades humanas seriam algo natural, devido ao mérito e à inteligência, qualidade de qualquer ser racional. Portanto, a ideia de justiça estava respaldada pelo direito devido ao apreço pela garantia da liberdade, garantida ao mercado e à sociedade, e da livre iniciativa.

O acesso à justiça, na acepção do Estado liberal, era reconhecido como um direito natural, entretanto a discussão não encontrava respaldo no sistema jurídico-processual nem nas questões políticas e sociais, uma vez que o desenvolvimento da atividade processual ainda era uma atuação de visão fechada. Consequentemente, a inclusão social, vista como uma questão de justiça, era impedida pela despolitização do discurso jurídico. Conforme elucidam Cappelletti e Garth (2002),

Nos Estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis **refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos**, então vigente. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado propor ou contestar uma ação. A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, **os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção**. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo com relação a problemas, tais como a aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática.

Afastar a “pobreza no sentido legal” - a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar a justiça e as instituições - **não era preocupação do Estado**. A justiça, como outros bens, no sistema do “laissez-faire”, **só podia ser obtida por aqueles que pudessem arcar com os seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte**. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva. (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 9, grifo nosso).

Essa característica privatística do processo, utilizado como mero instrumento para composição de conflitos, decorre da própria essência do Estado Liberal. Em relação ao princípio da igualdade, esse ainda, em sua aceção formal, externa a impossibilidade da atuação estatal com o intuito de compensar as desigualdades, tanto sociais quanto econômicas, ou ainda pela assistência de advogados subsidiados pelo Estado.

Nesse contexto, aduz Nunes (2008):

[...] todas as partes são tratadas da mesma forma no tocante à alocação dos instrumentos processuais, exatamente como todos os votantes têm o mesmo direito na regulamentação das eleições (um homem, um voto). Em outras palavras, as partes são tratadas abstratamente, abstraindo-se delas as diferenças pessoais (substanciais) e tratando-as como titulares de direitos processuais equivalentes (NUNES, 2008, p. 75).

Já no final do século XIX e início do século XX, a credibilidade depositada na justiça do Estado de direito no modelo liberal começa a ruir. Com o passar dos tempos, percebeu-se a incoerência e a inconsistência da autorregulação, da igualdade de oportunidades relacionadas ao mérito pessoal e da mínima intervenção estatal, tudo isso aliado aos novos métodos de interação entre o capital e o trabalho.

A questão da integração social já não conseguia - se é que de fato algum dia conseguiu - se sustentar com o distanciamento entre o público e o privado e com o princípio da igualdade (formal). A partir daí, com a fragilidade do sistema liberal e da integração de novas exigências na ordem material do Direito, o Estado passou a tratar a problemática do acesso à justiça como questão do processo civil e da justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica (SANTOS, 2005).

3.2 O ACESSO À JUSTIÇA NO PARADIGMA SOCIAL

Os problemas sociais só entraram na pauta da discussão política, efetivamente, com a Revolução Industrial, já na segunda metade do século XIX. O modelo de Estado Liberal se demonstrou incapaz de regular, por si só, o desenvolvimento da sociedade. Com isso, paulatinamente surgia o Estado intervencionista, agora preocupado com o financiamento e a administração das questões sociais (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Relevante destacar que, como a sociedade foi construída sob os auspícios da livre concorrência, qualquer ato estatal, no sentido de intervenção social, não era visto com bons olhos por parte da sociedade (detentora do capital). Entretanto, começou-se a perceber que, sem a intervenção estatal maximizando a marginalização e exclusão social, não haveria mercado consumidor para absorver toda a produção e, conseqüentemente, o crescimento econômico (não o desenvolvimento). Isso nos leva a pensar que esse novo modelo de Estado do bem-estar social, pelo menos em suas origens, não tinha como real e único propósito a igualdade por meio da intervenção e/ou distribuição da riqueza.

O Welfare State é definido como estando além da intervenção direta do Estado, de forma a melhorar a vida da sociedade, como, também, de garantir a participação democrática da população no processo de criação, implementação e avaliação das políticas públicas e a reivindicação dos direitos sociais como direitos fundamentais. Todavia, como afirma Bobbio, foi necessário "chegar ao começo do século XX para encontrar medidas assistenciais que não só não estão em contradição com os direitos civis e políticos das classes desfavorecidas, mas constituem, de algum modo, seu desenvolvimento." (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 416).

Nessa mesma linha, colaciona-se a afirmação de Bahia:

Diante das pressões, os Estados Liberais foram obrigados a ceder, editando leis que, e.g., diminuía a jornada de trabalho, que permitiam o funcionamento de sindicatos (proibidos durante muito tempo); e também ações positivas, no melhoramento estrutural da cidade e até a ampliação do direito de voto (acabando aos poucos com o voto censitário). Começava-se a difundir a ideia de que o mero elenco de direitos não era suficiente para garantir igualdade e liberdade reais e o efetivo acesso à propriedade. Reclamava-se a materialização daqueles direitos consagrados em Declarações (ou mesmo em constituições); percebe-se que, além de se afirmar a

igualdade, seria necessário reconhecer as diferenças e proteger o hipossuficiente. (BAHIA, 2009, p. 252).

Por certo, além dos motivos econômicos, contribuíram para o crescimento do Estado Social o desenvolvimento e fortalecimento da democracia e a ampliação (efetivação) de outros direitos, tais como: a ampliação do direito de voto para a população, o aumento do poder dos sindicatos e associações de trabalhadores e, ainda, o empenho na difusão e universalização do conhecimento e da educação em todos os seus sentidos, possibilitando, assim, o exercício da cidadania política.

No decorrer do século XX, principalmente após a 1ª Guerra Mundial, todo esse processo se torna mais visível, já que as consequências (tanto políticas, quanto econômicas) do pós-guerra acabaram por minar as estruturas do Estado Liberal e fazer emergir o neoconstitucionalismo do Estado Social. Por causa das Guerras, os Estados tiveram que financiar (dentre outras intervenções) a indústria bélica e contribuir com a distribuição de gêneros alimentícios.

Dessa forma, relata Bobbio:

Mas é preciso chegar à Inglaterra dos anos 40 para encontrar a afirmação explícita do princípio fundamental do Welfarestate: independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito de ser protegidos — com pagamento de dinheiro ou com serviços — contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez [...] ou de curta (doença, desemprego, maternidade [...]). O slogan dos trabalhistas ingleses em 1945, "Participação justa de todos", resume eficazmente o conceito do universalismo da contribuição que é fundamento do Welfarestate. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, todos os Estados industrializados tomaram medidas que estendem a rede dos serviços sociais, instituem uma carga fiscal fortemente progressiva e intervêm na sustentação do emprego ou da renda dos desempregados (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 417).

Com o desenvolvimento do Estado Social, evidentemente, cresceram suas obrigações, funções e responsabilidades. Devido a esse processo, ocorreu uma explosão normativa, aumentando substancialmente a produção legislativa para regulamentar (quanto à forma operacional e instrumental) todas essas novas obrigações. Nessa mesma linha, não ficou de fora o processo de elaboração e implementação das políticas públicas que, na concepção do Estado Social, promoveu um profundo esvaziamento da própria participação social devido ao alto teor burocrático e à exacerbação técnica, ainda muito distante da compreensão de grande parcela da população (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011).

No compasso do avanço das tarefas estatais, inequívoco no que se refere à intensificação do estudo no campo processual, estas foram notadas como possível instrumento de transformação social. Assim, implementava-se, no discurso processual, o rompimento do monopólio das partes e dos advogados no processo civil e no liberalismo processual. "Tais tendências de socialização do processo representavam um movimento crítico contra as degenerações do sistema processual liberal, que permitiam, à parte assistida por um advogado mais hábil, a vitória no "duelo judiciário" em que o processo se transformava." (NUNES, 2008, p.105).

O grande desafio, pelo menos nesse estágio, consistia em concretizar os direitos reconhecidos e recém constitucionalizados. Para tal, foi necessário refletir sobre novas instituições mais alinhadas com as questões sociopolíticas e menos vinculadas ao formalismo conservador do período liberal, sendo capazes de romper com o antigo sistema de perpetuação das desigualdades (BAHIA, 2009).

Cichocki Neto assevera que, transpondo as barreias do formalismo,

coloca o processo como um instrumento da jurisdição com escopos jurídicos, sociais e políticos bem definidos. Essa perspectiva, [...] realça os valores sociais e políticos do processo, bem como a condição do mesmo como instrumento para a realização dos direitos através da jurisdição, projetando seus escopos para além de sua finalidade jurídica. (CICHOCKI NETO apud FERNANDES; PEDRON, 2008, p. 89).

O compromisso do Estado Social em prover o acesso à justiça, significa, também, que o magistrado será compelido a decidir de acordo com as finalidades sociais, políticas e econômicas, atuando, efetivamente, como um transformador do paradigma social.

Sobre esse papel de transformador social da justiça e do juiz, adverte Nunes (2008):

Este acesso à Justiça tenta equacionar as relações entre o processo civil e uma justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica, partindo da concepção de Estado protetivo e de Bem-Estar Social. Ao visar a esses fins sociais, os processualistas começam a preocupar-se com a adequação da técnica processual a este novo panorama de análise e a construir procedimentos em que a cognição e decisão do juiz são majoradas (no caso, brasileiros, cada vez menos controlados), possibilitando que uma intervenção mínima das partes possa chegar ao proferimento do provimento final, respondendo-se com menor custo e tempo possíveis às demandas no sistema judiciário. (NUNES, 2008, p. 30).

Não obstante, os problemas logo começaram a aparecer. Bahia expõe as dificuldades de legitimação da burocracia e do sistema de justiça estatal:

O Estado procurara gerar igualdade material, mas seus métodos acabaram por dar lugar à “opressão burocrática e administrativa”. Ao contrário da promoção de cidadania (que era, afinal, a meta final do Estado Social), o que se viu foi o Estado tomando para si toda a dimensão do público, deixando os indivíduos na posição (cômoda?) de clientes, numa relação paternalista e dependente. (BAHIA, 2009, p. 260).

Tendo em vista todas essas considerações, é de fácil percepção que qualquer construção acerca do acesso à justiça, tendo por base o paradigma do Estado Liberal, haverá de pressupor a articulação entre qualquer das esferas (pública ou privada) no mesmo tratamento tanto pelo processo quanto pelo juiz.

3.3 A UNIVERSALIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na década de 1980, chegava ao fim o regime de exceção implementado com o Golpe Militar em 1964, que perdurou por longos vinte e um anos. Nesse cenário o Brasil enfrentava sérios problemas de ordem econômica, política e social, o que acabou culminando na aprovação de uma nova Constituição, em 1988. Essa nova Carta Política sobreveio com a obrigação de apagar os rastros sombrios da ditadura militar e estabelecer princípios democráticos para o país.

Constata-se que, na Carta Magna promulgada em 1988, há uma clara intenção de estabelecer uma exteriorização do constitucionalismo dirigente, capaz de satisfazer uma série de obrigações, questões sociais e garantias reivindicadas pelos cidadãos para dar conjunção ao Estado Democrático de Direito, recém-inaugurado (CANOTILHO, 2001).

Importante destacar as novas garantias positivadas, ante o fato dos direitos contidos no rol do art. 5º que estabelecem diversas garantias de natureza judicial (posteriormente acrescida pelas emendas constitucionais, a exemplo da EC nº 45) confirmando a preocupação do constituinte originário com a problemática do acesso à justiça e com a superação de uma política e cultura outrora pregadas pelo Estado Liberal.

Em vista disso, já era possível se prever um maciço e crescente movimento da sociedade na luta pela efetivação e concretização dos novos direitos, sejam

individuais ou coletivos, anunciados pela nova conjuntura constitucional. Com esse arcabouço desenhado, a consequência natural seria a ampliação da atuação do Poder Judiciário, correspondendo, assim, à implantação do Estado democrático e social instituído pela Constituição Federal.

A noção do acesso à justiça, como já tratado anteriormente, foi possibilitada pelo rompimento com a concepção do Estado Liberal para o Social. No transcorrer do século XX, a política de governo de vários países do mundo começou a se preocupar com as questões coletivas e sociais. Por conta disso, as novas Constituições (inclusive a brasileira) passaram a incorporar - mesmo que de forma progressiva - a concretização dos direitos fundamentais.

Dessarte, a Constituição Federal de 1988, para cumprir com esse papel, trouxe de forma expressa a garantia da efetivação dos direitos fundamentais. Nesse lastro, apesar de garantir a tutela dos direitos subjetivos, preocupou-se também em estabelecer um padrão processual mínimo que preservasse a ampla defesa, o contraditório, o devido processo legal e a duração razoável do processo, sendo incontestável a importância da preservação do acesso à justiça como mecanismo substancial de qualquer sistema jurídico que queira ter status de democrático e social.

Entretanto, ocorreram muitas transformações de ordem econômica, social e política no transcurso do Estado Moderno, o que afetou diretamente seus poderes e suas instituições. Essas transformações acarretaram o aumento, cada vez mais progressivo e significativo, dos questionamentos da população no que se refere a seus novos direitos - ou sua concretização - por intermédio do Poder Judiciário. Essa alteração paradigmática foi resultado de uma sociedade cada vez mais proativa que, ao ter consciência de seus novos direitos, demanda o Estado em busca de sua efetivação.

É dessa dinâmica que emerge a exigência de alinhamento da ordem jurídica ao contexto social nacional. O Poder Judiciário e as demais instituições do Estado devem estar preparados para suportar a busca e os anseios da sociedade de concretizar seus direitos, por isso, a discussão em torno da temática do acesso à justiça se apresenta cada vez mais iminente, importante e preocupante.

Watanabe (1988) sustenta o direito a uma ordem jurídica justa como sendo a própria essência do direito de acesso à justiça. O autor define alguns elementos que compõem o direito de acesso à ordem jurídica justa: I) direito à informação e perfeito

conhecimento do direito substancial; II) direito de acesso ao Poder Judiciário organizado e composto por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; III) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela dos direitos e IV) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça.

O inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal dispõe que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Refere-se, pela classificação de José Afonso da Silva, a um direito de igualdade:

Significa tornar a acessibilidade à Justiça ampla e eficiente, impondo ao Estado a adoção de preceitos positivos de conduta que almejem a ruptura de barreiras de cunho social, econômico e cultural que cerceiam as pessoas de realizar uma pretensão ou de exercer uma faculdade em juízo. (SILVA, 2006, p. 61).

Percebe-se, portanto, que o Estado não deverá estabelecer empecilhos a quem necessitar do Poder Judiciário para obter qualquer que seja a tutela de um direito lesado ou ameaçado. Além disso, ao viabilizar uma ordem jurídica efetivamente justa, o Estado, através da tutela jurisdicional, estará assegurando os princípios e garantias constitucionais.

Relevante refletir sobre importantes fatores que, de algum modo, influenciam para a não consecução de uma ordem jurídica justa, quais sejam: o descrédito natural da população na Justiça, a falta de informação (ainda grande na nossa sociedade) e o alto índice de pobreza.

Todas essas questões compõem o que foi defendido por Cappelletti e Garth (1988): os obstáculos, em virtude das possibilidades das partes, em que determinadas categorias sociais encontram-se em vantagens estratégicas como litigantes em oposição a outras classes. Como já dito, essas vantagens comportam em deter recursos financeiros para custear o processo (advogados e custas judiciais), a aptidão de reconhecer um direito ou sua lesão e ameaça, e ainda os litigantes habituais (como, por exemplo, as grandes empresas, principalmente as que atuam no fornecimento de algum serviço público) adquirindo uma maior experiência do que os litigantes eventuais.

De maneira superficial, conclui-se que os obstáculos enfrentados para se alcançar uma ordem jurídica justa e o próprio acesso à justiça pleno são suportados,

em sua ampla maioria, pelos litigantes individuais, evidentemente pobres, e pelos litigantes das pequenas causas - e em sua maioria há uma inter-relação entre essas duas categorias, potencializando as dificuldades.

Modernamente, é irrefutável a relevância atribuída ao acesso à justiça como um direito basilar, na medida em que dele pode decorrer a tutela para a efetivação de todos os outros direitos. Por isso, deve-se encarar o conceito de acesso à justiça da forma mais ampla possível e não somente pelo olhar literal e restrito, como se apenas conceber o direito de ação perante o Poder Judiciário fosse suficiente para sua eficácia plena - o que não é.

O acesso à justiça que significa, portanto, além da garantia de possibilidade de entrada no Poder Judiciário, é indispensável existir uma porta de saída, oportunizando, às partes litigantes, outras garantias, como o contraditório, a ampla defesa, prazo razoável para duração do processo, fundamentação das decisões, eficácia das decisões, julgamento justo, e todas as demais garantias de natureza processual (SOUZA, 2011).

Nesse sentido, essa lógica deve ser ampliada para circunstâncias que nem sequer envolvem o Poder Judiciário, sendo totalmente externas às questões jurídicas e processuais da Justiça, que não devem ser excluídas da categoria assegurada pelo acesso à justiça. Exemplo disso são as questões que envolvem o processo administrativo perante os órgãos públicos, e o próprio direito contratual, que envolve o processo negocial rotineiramente utilizado pela grande maioria da sociedade.

Destaque-se, ainda, que em muitas Defensorias Públicas existe um processo para a concessão de assistência jurídica. Esse processo de cunho administrativo serve para averiguar a condição socioeconômica do solicitante à assistência da instituição. Observa-se que em todo esse processo, pelo menos em tese, devem ser assegurados e oportunizados todos os meios possíveis para a comprovação da hipossuficiência do requerente, caso contrário, a própria Defensoria estará institucionalizando óbices ao acesso à justiça.

Conforme os ensinamentos de Marinoni (2010, p. 314), o conteúdo do acesso à justiça propõe a “problematização do direito de ir a juízo – seja para pedir a tutela do Direito, seja para se defender – a partir da ideia de que obstáculos econômicos e sociais não podem impedir o acesso à jurisdição”. Nesse mesmo sentido, Tavares afirma:

O problema do acesso à justiça originou-se da necessidade de integração das liberdades clássicas com os direitos sociais. O direito de acesso à jurisdição, pertencente ao autor e ao réu, consiste num direito à utilização de uma atividade estatal imprescindível para a efetiva participação do cidadão na vida social, o que afasta o seu carácter meramente formal e abstrato, como se fosse o simples direito de propor ação e de apresentar defesa. O direito de acesso à jurisdição não é indiferente aos obstáculos sociais que inviabilizam o seu exercício efetivo. (TAVARES, 2013, p. 34).

Em termos de universalização do direito de acesso à justiça, Cappelletti (2008) entende que ele externa a perspectiva social do direito e da justiça, portanto, refere-se a um direito essencial do regime democrático, em que o legislador tem a incumbência de elaborar estruturas e procedimentos adequados e o juiz de (ao aplicar a norma) compreendê-las com fundamentação no direito de acesso à justiça.

Cappelletti ainda apresenta outros dois grandes aspectos sobre a problemática do acesso à justiça: primeiro, tendo o acesso à justiça como um programa de reforma e; segundo, a reflexão de novos métodos a partir da visão dos consumidores. Sobre o programa de reforma, segundo o autor, o aparelho governamental deve interferir substancialmente na situação econômico-social de modo a efetivar os direitos sociais, saindo do plano das declarações e expectativas. Quanto aos chamados "novos métodos", esses se referem ao exame das normas jurídicas a partir da visão dos "consumidores", antes da visão dos "produtores".

Por certo, o acesso à justiça assume uma posição de direito fundamental e de instrumento para garantia de outros direitos. Silva (1999, p. 186), parafraseando Ruy Barbosa no que diz respeito aos direitos e suas garantias, os direitos fundamentais se constituem, em sua origem, como disposição declaratória expressa na própria Constituição; já os instrumentos de garantia (mesmo que declaradas no texto constitucional) assumem um carácter assecuratório dos direitos.

Para Silva (1999), existem três sentidos das garantias constitucionais: 1) o reconhecimento (pela Constituição) dos direitos fundamentais; 2) as normas de limitação ao Estado como forma de preservação a alguns desses direitos, impondo vedações a determinadas condutas; e 3) a existência de instrumento(s) jurídico-processual qual(is) efetive(m) os direitos que protege(m).

Portanto, o acesso à justiça caracteriza-se como um direito fundamental de carácter instrumental, decorrente do exercício da ação, que possibilita a tutela de

todos os demais direitos fundamentais (ou não) em casos de omissão por parte do ente que, por competência constitucional, deveria concretizá-lo.

A crise do Welfare State, que acometeu o modelo social a partir da década de 1970 (MORAIS, 2011), atrelada ao aumento significativo e progressivo das normas de direitos (individuais, coletivos e difusos) colocou em xeque o forma de proteção para os grupos em situação de vulnerabilidade social.

Em uma sociedade onde se adota o sistema econômico capitalista de mercado, é natural, como consequência do próprio modelo econômico, que se tenha altos índices de marginalização e exclusão social, maximizando as lesões de massas e com ocorrências de severas violações de direitos humanos contra, principalmente, os grupos vulneráveis.

Os direitos humanos, estabelecidos nas cartas e convenções internacionais, têm a atribuição de zelar pela tutela dos significados mais substanciais da vida humana. Portanto, no plano Internacional, como ocorre também no sistema brasileiro, a proteção e a concretização desses direitos dependem diretamente dos instrumentos jurídicos, atribuindo especial relevância ao acesso à justiça para reparar a violação aos direitos humanos garantidos em ordem do Direito Internacional.

Com efeito, em diversos documentos internacionais, consta, de forma expressa, a preocupação com o acesso à justiça. Inicialmente pode-se citar a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), que, em seu artigo 8º, prevê: "Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei".

Na mesma linha, a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950) previu expressamente:

Artigo 6º - Direito a um processo equitativo

1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a

proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça. [...]

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, incorporada ao ordenamento brasileiro em 1992 por força do Decreto de nº 678, também assegura a proteção ao acesso à justiça:

Artigo 25 - Proteção judicial

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

2. Os Estados-partes comprometem-se: a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.

Por fim, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) deixou flagrante sua preocupação com a problemática do acesso à justiça e sua efetivação:

Artigo 47 - O Direito à ação e a um tribunal imparcial

Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal.

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei.

Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo. É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.

Todos esses documentos de Direito Internacional comprovam tanto a relevância do assunto no plano internacional quanto o caminho traçado para que os Estados desenvolvam, em seus sistemas processuais, mecanismos para sua efetivação.

3.4 A EXIGIBILIDADE E JURISDICIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Tanto os direitos humanos consagrados nos tratados e convenções internacionais, quanto os denominados direitos fundamentais e os direitos sociais estipulados nas Cartas constitucionais dos diversos Estados, há muito tempo podem ser compreendidos como parte do patrimônio cultural da humanidade, devido ao caráter do processo histórico e a outros quesitos que serão abordados a seguir.

A despeito disso, voltando-se para a realidade precipuamente brasileira, constata-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e todos os outros pactos e tratados sobre direitos humanos, civis ou sociais dela decorrentes, tiveram significativa influência nas discussões travadas no âmbito do processo Constituinte de 1988.

Nesse estreito sentido, o texto Constitucional promulgado em cinco de outubro recepcionou esses direitos em uma posição de evidência sem precedentes, tanto na história brasileira, quanto se comparado a outros países, não apenas em termos quantitativos, ou seja, quanto ao número de direitos expressos ou implicitamente assegurados, mas também em termos qualitativos. Isto não significa dizer que as promessas de soluções de variados problemas tenham instantaneamente sido resolvidos, como bem aponta Streck (2011).

Outrossim, não raras vezes, é possível se deparar com discussões que questionam a legitimidade do processo constituinte de 1988 com o objeto de fundamentar a revisão do texto constitucional, para, inclusive, que se possa excluir até mesmo uma série de garantias e direitos fundamentais que foram expressamente consagrados. Também não há de se afirmar categoricamente que o processo constituinte transcorreu isento de qualquer problema, até mesmo porque esse debate não se adéqua ao objeto da presente pesquisa, colocando-se apenas a título de reflexão.

De todo modo, certo é que, principalmente no que diz respeito à constitucionalização de direitos e obrigações sociais, não são poucos os obstáculos propagados, tanto na realidade brasileira, quanto no direito comparado. Em virtude disso, apesar da considerável evolução contemporânea dos direitos fundamentais e do sistema internacional de tutela dos direitos humanos, por diversas vezes as

constituições têm sido resistente à inclusão - pelo menos de forma expressa - de direitos sociais em seus textos (SARLET, 2015).

Importante destacar que esse tema se insere no âmbito das discussões mais frequentes na atualidade, tanto pelas teses que questionam a própria constitucionalização de tais direitos sociais, quando se sustenta a impossibilidade deles estarem previstos na Constituição, quanto pelo entendimento daqueles que, embora admitam a possibilidade de ter tais direitos previstos no texto constitucional, refutam a sua condição de autênticos direitos fundamentais.

Sob outra perspectiva, é perceptível que a simples previsão de direitos sociais nos textos constitucionais, mesmo que estes estejam acompanhados de outros mecanismos de garantias institucionais ou procedimentais, não é suficiente para, por si só, combater os mais variados obstáculos para a efetividade plena dos direitos sociais, notadamente em virtude, principalmente, das questões econômicas.

Nada obstante, a constitucionalização dos direitos sociais e das políticas do bem-estar decerto constituíram uma das mais importantes conquistas da ordem jurídica - e também política - do último século que, pelo fato de serem objeto de constantes ataques e de reiteradas restrições de cunho principalmente liberal, ficam inevitavelmente comprometidas.

Acerca dessa debilidade e controvérsia teórica por alguns não reconhecerem os direitos sociais como 'direitos' propriamente ditos, Ferrajoli (2011) destaca:

Mesmo que os direitos sociais sejam solenemente proclamados em todas as cartas constitucionais e internacionais do século XX, uma parte relevante da cultura da ciência política, e não só a conservadora, não considera que se trate propriamente de "direitos". Os argumentos para sustentar esse singular desconhecimento ao direito positivo vigente, não por casualidade articulados mais por cientistas políticos do que por juristas, são sempre os mesmos: que a estes direitos lhes correspondem, antes que a proibição de lesão, obrigações de prestação positiva, cuja satisfação não consiste num não fazer, mas num fazer; neste sentido, não formalizáveis nem universalizáveis e cuja violação, pelo contrario, não consiste em atos ou comportamentos sancionáveis ou anuláveis, mas em simples omissões, que não resultam coercíveis nem passíveis de serem exigidas em juízo (FERRAJOLI, 2011, p. 17).

Com efeito, o preconceito ideológico propagado pela concepção liberal do Estado mínimo, em que se apresenta o dever estatal somente como garantia da ordem pública e da defesa exterior, acarreta, também, dentre outras coisas, a

equivocada tese da inelegibilidade judicial dos direitos sociais. Sobre esse aspecto, atribui-se maior ênfase no tópico a seguir.

Não é difícil se deparar com posições que, com o sorrateiro intuito de opor-se a todo e qualquer valor jurídico dos direitos sociais, os definem como simples declarações de boas intenções dos compromissos meramente políticos, pois, apesar de se reconhecer a posição privilegiada de hierarquia dos tratados e convenções internacionais, esses, quando tratam de estabelecer direitos sociais, são classificados mais como instrumentos de conteúdo puramente político do que como obrigações jurídicas do Estado, reconhecimento distinto do que é atribuído aos direitos civis e políticos (ABRAMOVICH ; COURTIS, 2011).

Para aqueles que aderem a essa teoria, os direitos civis e políticos são os únicos que resultam em obrigações para o Estado e, conseqüentemente, a possibilidade de sua exigibilidade judicial. O propósito deste tópico é demonstrar que a expressa previsão no texto constitucional ou a admissão de tratados internacionais que estabeleçam direitos de ordem econômica, social ou cultural produzem encargos concretos ao Estado, passíveis de serem exigíveis judicialmente.

Nesse sentido, importante destacar a decisão do Ministro Celso de Mello na ADPF nº 45⁷ que reconheceu a possibilidade do Poder Judiciário, sobretudo do STF, de discutir o tema da concretização das políticas públicas e da efetiva viabilidade de sua judicialização para tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais. Ocorre que, segundo o entendimento do Ministro:

⁷ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, Ministro Relator: Celso de Mello, Decisão publicada no Diário de Justiça do dia 04/05/2004. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf>. Acesso em 05 de dez. de 2017.

“Não obstante a superveniência desse fato juridicamente relevante, capaz de fazer instaurar situação de prejudicialidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, não posso deixar de reconhecer que a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República”.

“Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. Celso de Mello) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional”.

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental (BRASIL, 2004).

Além disso, os aderentes da tese que nega a judicialização dos direitos econômicos, sociais e culturais fazem uma verdadeira celeuma para distinguir a natureza desses direitos dos direitos civis e políticos. O fundamento utilizado para distinção parte do fato de que os direitos civis e políticos, supostamente, acarretariam unicamente obrigações negativas ou de abstenção, enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais ocasionariam o surgimento de obrigação precipuamente positiva que, conseqüentemente, dependeria de um despendimento dos recursos do erário público.

Sobre essa tese, Abramovich e Courtis (2011) aduzem que:

De acordo com essa posição, as obrigações negativas se esgotariam em um não fazer por parte do estado: não deter arbitrariamente as pessoas, não aplicar penas sem julgamento prévio, não restringir a liberdade de expressão, não violar a correspondência nem os papéis privados, não interferir na propriedade privada etc. pelo contrario, a estrutura dos direitos econômicos, sociais e culturais se caracterizaria por obrigar o Estado a fazer, ou seja, a conceder prestações positivas: prover serviços de saúde, assegurar a educação, sustentar o patrimônio cultural e artístico da comunidade. No primeiro caso, basta limitar a atividade do Estado, proibindo sua atuação em algumas áreas. No segundo, o Estado deveria necessariamente prover recursos para levar adiante as prestações positivas que lhe são exigidas. (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011, p. 30).

Assim, consoante esta linha de discurso, os "direitos" só seriam considerados em sua plenitude se a eles fossem atribuídos tão somente caráter normativo de obrigações negativas ou de abstenção, de modo que, se houver qualquer característica que possa gerar obrigações positivas, essas seriam absolutamente inexequíveis. Essas diferenciações são embasadas em uma perspectiva totalmente liberal da função da máquina pública estatal, que corresponde à definição obsoleta de um Estado mínimo - como já abordado - que se restrinja à promoção apenas da justiça, da segurança pública e da defesa nacional.

Com efeito, a estrutura dessa tese é facilmente abalada pelo fato de que, via de regra, tanto os direitos civis e políticos, quanto os direitos econômicos, sociais e culturais acarretam ambas as obrigações (negativas e positivas) para a concretização em sua plenitude. Por exemplo, a proibição de prisão ilegal, a liberdade de imprensa, ou, ainda a inviolabilidade das correspondências, entre outras, caracterizam-se evidentemente pela obrigação negativa, ou seja, atribui ao Estado uma limitação em sua atuação. Entretanto, para a garantia efetiva de tais direitos, também se faz necessário uma intensa atuação do Estado, utilizando-se do aparato administrativo, policial e judicial para que outros particulares não intervenham nesses direitos, necessitando de aplicações financeiras e não da simples abstenção estatal.

Importante destacar que muitas das organizações internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos em disciplina de direito à vida e à integridade física e psicológica - direitos normalmente designados como civis e políticos -, dedicam-se a acentuar as questões vinculadas às obrigações positivas com o intuito de satisfazer tais direitos por intermédio de ações, como, por exemplo: combate à prática de tortura; reparação às vítimas que tiverem esses direitos violados, tanto pelo Estado quanto por particulares; estabelecimento do ensino sobre os direitos humanos nos planos de estudos, entre outros.

Assim, é evidente perceber o enfraquecimento da ideia de segregação entre os direitos civis e políticos e os econômicos, sociais e culturais, colocando em xeque, também, a corrente que defende os direitos sociais como inexigíveis. De acordo com essa corrente, a exigibilidade - até mesmo pelas vias judiciais - dos direitos econômicos, sociais e culturais, ficam subordinados à disponibilidade financeira estatal, relativizando, dessa forma, o seu caráter universal.

Compete salientar aqui, como já exposto, que esse entendimento parte de uma compreensão preconceituosa dos direitos econômicos, sociais e culturais como direitos precipuamente de prestações positivas, posicionamento que, como dito anteriormente, se encontra desprovido de robustez. Em verdade, tanto os direitos civis e políticos, quanto os direitos econômicos, sociais e culturais, são compostos por um conjunto de prestações negativas e positivas (ALEXY, 2008).

A história do surgimento dos Estados Sociais coincide com a história de luta e mobilização popular pela busca incansável da conquista dos direitos sociais e da

compreensão e sensibilização em ajudar os menos favorecidos - pobres - e os excluídos pelo sistema econômico capitalista.

Apesar de muitos direitos econômicos, sociais e culturais terem sido assegurados, não só pela constituição brasileira, mas também por diversas constituições pelo mundo, o simples reconhecimento de seu caráter universal no texto normativo não é capaz de derrubar os obstáculos que operam contra sua plenitude, como a possibilidade de acionar judicialmente o cumprimento de pelo menos parte das obrigações que decorrem do direito, constituindo, assim, um óbice à adequada judicialização dos direitos.

Dessa forma, ainda que por ventura o Estado promova uma ação (positiva) com a finalidade de satisfazer determinado direito social (por exemplo, criar um programa de habitação para distribuição de casas, principalmente para aqueles em situação de rua, não será possível afirmar que os beneficiários deste direito o gozam de forma subjetiva, até que se verifique a possibilidade de acionar judicialmente o Estado em caso de um eventual não cumprimento.

Portanto, pode-se perceber que para se constituir um direito social em sua plenitude, é necessária uma estrutura judicial à disposição da população para que o titular do direito eventualmente não satisfeito possa exigir sua satisfação. Sobre esse direito subjetivo do indivíduo lesado pelo não cumprimento da obrigação estatal, Kelsen afirma:

Tal direito no sentido objetivo só existe quando no caso de uma falta de cumprimento da obrigação, a sanção que o órgão de aplicação jurídica tem que ditar só pode dar-se por um mandato do sujeito cujos interesses foram violados pela falta de cumprimento da obrigação. Desta maneira, a disposição de norma individual mediante a que ordena a sanção depende da ação do sujeito frente ao qual existe uma obrigação não cumprida. Neste sentido ter um direito subjetivo significa ter um poder jurídico outorgado pelo direito objetivo, ou seja, ter o poder de tomar parte da geração de uma norma jurídica individual por meio de uma ação específica: a demanda ou a queixa. (KELSEN, 1994, p. 142-143).

Nesse mesmo sentido, aduz Ferrajoli (1995):

O segundo princípio garantista de caráter geral é o de jurisdicionalização para que as lesões dos direitos fundamentais, tantos liberais como sociais, sejam sancionadas e eliminadas; é necessário que tais direitos sejam todos justicializáveis, ou seja, acionáveis em juízo frente aos sujeitos responsáveis por sua

violação, seja por comissão ou por omissão (FERRAJOLI, 1995, p. 917).

Sob a mesma ótica ainda há a teoria da vontade, defendida por Alexy (2008, p. 187), segundo a qual o ponto central da questão está "no controle do titular do direito - expresso, entre outras coisas, pela capacidade de demandar - sobre a posição a ele outorgada por uma norma. Ele pode, mas não tem que demandar; o que ele faz depende de sua livre escolha, da sua vontade".

É notório que um dos requisitos para a judicialização dos direitos sociais demanda, pelo menos, de uma constatação das obrigações mínimas do Estado perante aqueles, e é esse, possivelmente, um dos principais problemas do Direito Constitucional - no plano internacional - no que diz respeito à elaboração das normas que assegurem os direitos e, também, aos órgãos de aplicação e interpretação.

Além da questão da falta de coerência e de completude da maioria das normas constitucionais que estabelecem direitos, não se pode perder de vista a ausência de métodos institucionais para a interpretação dessas normas, já que é cada vez maior a existência de meios adequados para a implementação de tais obrigações.

Embora seja difícil compreender tal situação, em casos de não cumprimento geral e absoluto de toda a obrigação positiva por parte do Estado, excluindo, assim, até as mínimas ações, a judicialização desse direito e a conseqüente obrigação estatal toma maiores proporções na discussão, visto que inúmeras correntes afirmam ser o Poder Judiciário o menos adequado para criar e implementar políticas públicas (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011).

Isso porque, dentre outras coisas, o debate judicial ocorrido na demanda, via de regra, não tem alcance universal, o que acaba por afetar negativamente as pessoas que não participaram do processo, mas que também tiveram esse mesmo direito lesado. Não está se afirmando aqui, em hipótese alguma, que é impossível a judicialização, mas apenas que é necessária uma maior reflexão sobre ela.

É importante destacar que esse mesmo problema da desigualdade da judicialização dos direitos em que ocorrem efeitos negativos para com os que não participam do provimento judicial, coincide com o objeto desta pesquisa, pois a falta ou ineficaz efetividade de instrumentos que concretizem o acesso à justiça pode, sem dúvida alguma, potencializar tal problema.

Sobre a possibilidade de judicialização dos direitos econômicos, sociais e culturais na experiência alemã, Alexy (2008) defende:

[...] nenhum tribunal constitucional é impotente frente a um legislador inoperante. O aspecto de suas possibilidades processuais constitucionais se estende, desde a mera constatação de uma violação de uma constituição, através da fixação de um prazo dentro do qual deve sancionar-se uma legislação acorde com a Constituição, até a formulação judicial direta do ordenado pela Constituição. (ALEXY, 2008, p. 497).

Nada obstante, podem ocorrer interpretações dessemelhantes sobre o alcance das obrigações estatais constantes no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e dos previstos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Isso porque o artigo 2º, §2º do PIDCP, reconhece irrestritamente a obrigação do Estado de adotar providências no sentido de fazer efetivar os ditames contidos no Pacto:

§2. Na ausência de medidas legislativas ou de outra natureza destinadas a tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto, os Estados-partes comprometem-se a tomar as providências necessárias, com vistas a adotá-las, levando em consideração seus respectivos procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto. (ONU, 1966).

Entretanto, o artigo 2º, §1º do PIDESC, estabelece que as ações estatais são mediadas pela disponibilidade de recursos e pela progressiva concretização dos direitos:

§1. Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (ONU, 1966).

Além disso, o PIDCP (ONU, 1966) determina expressamente, no artigo, 2º, § 3º, que os Estados devem: "garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto hajam sido violados, possa dispor de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no

exercício de funções oficiais". Esta determinação não está inserida explicitamente no PIDESC.

A outra desigualdade entre os Pactos, de natureza formal, refere-se aos instrumentos de implementação e fiscalização. O PIDESC estabelece, em sua penúltima parte, a elaboração de relatórios que deverão ser emitidos pelos Estados, mas não criou nenhum instrumento que possibilitasse as comunicações em casos de violações.

Diferentemente ocorreu no PIDCP, quando estabelece, em sua parte IV, a criação de um Comitê sobre Direitos Humanos que, dentre outras finalidades, é responsável por receber comunicação por descumprimento das obrigações constantes no Pacto. Além disso, o Protocolo Facultativo do PIDCP concede legitimidade aos cidadãos, sob a jurisdição de cada Estado, para apresentar a queixa nas quais aleguem violações aos direitos previstos no PIDCP.

Entretanto, em que pesem essas diferenças formais entre os mecanismos de aplicação, o órgão responsável pelo sistema de relatórios do PIDESC foi, com o passar dos anos, dizimando as diferenças entre os instrumentos internacionais. Isso em razão da criação, em 1985, do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como órgão de aplicação (ABRAMOVICH ; COURTIS, 2011).

Com efeito, a partir de sua segunda sessão de reunião, celebrada em 1988, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) passou a expedir Observações Gerais⁸ com base na interpretação dos diversos artigos e disposições

⁸ Até 27 de maio de 2008, emitiu dezenove Observações Gerais: OG nº 1 - Presentación de informes por los Estados Partes; OG nº 2 - Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto); OG nº 3 - La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto); OG nº 4 - El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto); OG nº 5 - Las personas con discapacidad; OG nº 6 - Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores; OG nº 7 - El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11): los desalojos forzosos; OG nº 8 - Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales; OG nº 9 - La aplicación interna del Pacto; OG nº 10 - La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales; OG nº 11 - Planes de acción para la erradicación primaria (art. 14); OG nº 12 - El derecho a una alimentación adecuada (art. 11); OG nº 13 - El derecho a la educación (art. 13); OG nº 14 - El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12); OG nº 15 - El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto); OG nº 16 - La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3); OG nº 17 - El derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto); OG nº 18 - El derecho al trabajo (artículo 6); OG nº 19 - El derecho a la seguridad social (artículo 9). In: Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Disponible no site do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR). Link: <<http://www.ohchr.org/>>. Acesso em 22 de abr. de 2017.

do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com o intuito de prestar assistência aos Estados no cumprimento de suas obrigações como signatários do Pacto, definindo com maior precisão quais são as principais obrigações dos Estados em relação aos direitos previstos no PIDESC.

As Observações Gerais emitidas pelo Comitê constituem sua jurisprudência em relação ao conteúdo do Pacto, do qual, como já dito, ele mesmo é o único órgão responsável por sua aplicação e fiscalização. Contudo, no âmbito de cada Estado-membro, são os tribunais internos os encarregados por velar o pleno respeito e garantia de todas as obrigações internacionais assumidas.

Nesse sentido é que a possibilidade de denunciar as violações do Estado-membro perante o Comitê, relacionadas a denúncias individuais, pressupõe o prévio esgotamento de todos os recursos internos do Estado que se pretende denunciar. Por isso, há a afirmação de que existem algumas medidas imediatas que o Estado deve adotar, sem poder justificar sua omissão pela falta de recursos, como, por exemplo, a obrigação de oferecer recursos judiciais efetivos para combater qualquer forma de discriminação em relação aos direitos estabelecidos no PIDESC.

Como dito anteriormente, não existe no PIDESC determinação explícita no tocante à obrigação imediata para com a disponibilização de medidas judiciais efetivas – diferentemente do que existe no PIDCP - entretanto, tal entendimento é extraído do tópico 5 da Observação Geral nº 3 emitida pelo CDESC:

Entre as medidas que podem ser consideradas adequadas, além das legislativas, está a de oferecer recursos judiciais relativos aos direitos que, de acordo com o sistema jurídico nacional, podem ser considerados judiciáveis. O Comitê observa, por exemplo, que o gozo dos direitos reconhecidos, sem discriminação, incentivará muitas vezes de forma adequada, em parte através da disponibilização de recursos judiciais e outros recursos eficazes. Na verdade, os Estados Partes que também assinaram o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos já são obrigados (em virtude dos artigos 2º (parágrafos. 1 e 3), 3 e 26 deste Pacto) para assegurar que qualquer pessoa cujos direitos e liberdades (incluindo o direito à igualdade e não discriminação) reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, "pode ter um remédio eficaz" (alínea a) do parágrafo 3º do artigo 2º). Além disso, existe no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais várias outras disposições, incluindo os artigos 3, 7 (ponto i) da alínea a, 8, 10 (parágrafo. 3), 13 (alínea a) do n.º 2 e os n.º 3 e 4 e 15 (parágrafo. 3), que poderíamos considerar de implementação imediata por parte do judiciário e outros em vários sistemas jurídicos nacionais.

Difícilmente se defenderia sugerir que as disposições indicadas não são auto-executáveis.⁹ (CDESC, 2008, p. 18).

Apesar da grande inovação da interpretação do PIDESC introduzida pela Observação Geral nº 3, ela ainda, de certa forma, continha restrições. Isso porque o Comitê entendeu que a obrigação de fornecer recursos judiciais só se aplicava aos direitos que, de acordo com o ordenamento jurídico interno, pudessem ser exigidos em juízo. Contudo, a edição da Observação Geral nº 9 acabou por extinguir tal restrição, quando passou a adotar a interpretação de que não há nenhum direito reconhecido pelo PIDESC que não possa ser considerado como judicializável, mesmo que em um mínimo conteúdo:

Com relação aos direitos civis e políticos, é geralmente assumido que é essencial a existência de recursos judiciais para enfrentar as violações desses direitos. Infelizmente, com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, é muitas vezes a suposição contrária. Esta discrepância não é justificada pela natureza dos direitos ou pelas disposições pertinentes do Pacto. [...] Embora seja necessário ter em conta a abordagem geral de cada sistema jurídico, não há nenhum direito reconhecido no Pacto que não possa ser considerado na grande maioria dos sistemas alguma dimensão significativa, pelo menos, de justiciabilidade. [...] A adoção de uma classificação rígida dos direitos econômicos, sociais e culturais que os coloque, por definição, fora do âmbito dos tribunais seria, portanto, arbitrária e incompatível com os princípios de que os dois

⁹ Tradução livre feita pelo autor da pesquisa, do trecho: "Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables. El Comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos. De hecho, los Estados Partes que son asimismo Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están obligados (en virtud de los artículos 2 (párrs. 1 y 3), 3 y 26 de este Pacto) a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades (inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación) reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, "podrá interponer un recurso efectivo" (apartado a) del párrafo 3 del artículo 2). Además, existen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales varias otras disposiciones, entre ellas las de los artículos 3, 7 (inciso i) del apartado a), 8, 10 (párr. 3), 13 (apartado a) del párrafo 2 y párrafos 3 y 4) y 15 (párr. 3), que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables."

grupos de direitos são indivisíveis e interdependentes. Seria também reduzir drasticamente a capacidade dos tribunais para proteger os direitos dos grupos mais vulneráveis e desfavorecidos da sociedade.¹⁰ (CDESC, 2008, p. 64 - 65).

Consoante o abordado, compreende-se que a máxima efetividade possível dos direitos previstos no PIDESC depende da sua possibilidade de judicialização, da mesma forma que os direitos civis e políticos. Assim, por mais que possam existir obstáculos e limitações - que serão objeto de estudo no próximo capítulo - para a judicialização desses direitos, é coerente concluir que, conforme já abordado e discutido, não existe direito econômico, social e cultural em sua plenitude se não houver mecanismo (possibilidade) que permita sua integral exigibilidade judicial em caso de violação.

¹⁰ Tradução livre feita pelo autor da pesquisa, do trecho: “En lo relativo a los derechos civiles y políticos, generalmente se da por supuesto que es fundamental la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones de esos derechos. Lamentablemente, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, con demasiada frecuencia se parte del supuesto contrario. Esta discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los derechos ni por las disposiciones pertinentes del Pacto. [...] Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad. [...] La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drasticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad”.

4 O CONTEÚDO E A CARACTERIZAÇÃO DOS ASSISTIDOS PELA ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA

“Infelizmente, a privação de direitos é hegemônica na realidade social brasileira. Os óbices a que as pessoas possam desfrutar do padrão de “bem-estar” e “dignidade humana” posto no programa normativo constitucional de 1988 são inúmeros. Entre eles, pode ser destacado o óbice central, decorrente da carência de recursos materiais (ou seja, o óbice econômico). 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 consagrados na Constituição”. (FENSTERSEIFER, 2017, p.17).

A discussão sobre a prestação do Estado pela assistência jurídica gratuita no Brasil é muito recente. Até pouco tempo atrás, girava em torno de mera garantia formal advinda das diversas declarações de direitos, elaboradas no plano internacional, onde somente as pessoas que detinham condições de custear as despesas com a justiça e com os honorários dos advogados poderiam ter acesso ao sistema judiciário brasileiro.

O debate em volta da assistência jurídica gratuita aos menos favorecidos, como uma obrigação do Estado, propriamente dito, só aconteceu sob o abrigo do Estado Social, momento em que foram reconhecidas a possibilidade e a importância da interferência estatal nas interações sociais e econômicas com o fito de equilibrar as desigualdades existentes e concretizar efetivamente os direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No Brasil, conforme assinala Lopes (1999), o decreto presidencial nº 2.457 de 1894, que previa o ofício de assistência judiciária no âmbito do Distrito Federal prestado pelo Estado, foi o primeiro passo nesse sentido. Depois, houve a disseminação para outros estados brasileiros, entretanto, ainda não tinha um cunho obrigacional de deveres estatais.

Apenas em 1934, com a promulgação da nova Constituição e, posteriormente, com a criação da Lei nº 1.060, de 1950, (embora tenham sido revogados alguns de seus artigos, continua em vigor até hoje) a assistência jurídica foi tratada como obrigação do Estado brasileiro.

A grande inovação nesse embate se deu com a edição da Constituição de 1988, que em seu art. 5º, inciso LXXIV, normatizou como regra constitucional o dever do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que

comprovem insuficiência de recursos. Importante pontuar que da interpretação do termo "integral" extrai-se a conclusão de que o serviço a ser posto à disposição dos cidadãos deve englobar a assistência jurídica no patrocínio da defesa de seus interesses em juízo, a gratuidade das custas e despesas processuais e a assessoria jurídica extrajudicial (ALVAREZ, 2000).

A Constituição Federal de 1988 inseriu o direito à assistência jurídica integral e gratuita na relação dos direitos e garantias individuais, entretanto, como ela tem o objetivo de concretizar materialmente o acesso à justiça, muitos autores defendem tratar-se de um direito social (CAPPELLETTI; GARTH, 1988; SARLET, 2008).

Importante destacar, ainda, que a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovadamente necessitem, nos termos da Constituição de 1988, pode ser compreendida como direito social, conforme aduzido por Ingo Wolfgang Sarlet (2008), em que sua tutela não deve se afastar do direito fundamental do acesso à justiça. Isso deve-se ao fato de que a nova fase introduzida pela Constituição Federal de 1988 nos trouxe uma forma de direito social como direito fundamental, precipuamente no tocante à elaboração e efetivação de políticas públicas que concretizem esses direitos.

Não existe, no Direito Constitucional brasileiro, um regime jurídico distinto para cada uma das classificações dos direitos fundamentais (civis, políticos, sociais, econômicos, culturais etc), pelo fato de a Constituição determinar que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (§ 1º, art. 5º da CFRB/88) independentemente de qual seja, pois não estabeleceu diferenciação entre elas (SARLET, 2015).

A única cisão sobre os direitos fundamentais que uma grande parte dos autores acredita ser pertinente à situação atual do Brasil (pós Constituição de 88) é a classificação em direitos de defesa e direitos à prestação. Os direitos de defesa são aqueles compreendidos como limitadores da interferência estatal sobre a vontade e o exercício individual de cada cidadão. Já os direitos à prestação caracterizam-se por impor ao Estado, a prática de algum ato ou ações positivas (ALEXY, 2008; SARLET, 2015).

Dessa forma, adaptando esse conceito à questão da assistência jurídica integral e gratuita, Espinosa (2014) afirma que a representação por um profissional em juízo custeado pelo Estado e um profissional a disposição do cidadão para prestar informações, esclarecimentos e representação extrajudicial também

custeado pelo Estado, compõem os direitos à prestação e à isenção (não cobrar); quanto ao pagamento pelo cidadão das despesas do processo e dos honorários sucumbenciais, constitui direito de defesa.

Essa discussão, na ótica da realidade brasileira, aponta que os direitos à prestação são mais difíceis de ser implementados do que os direitos de defesa, pois estes determinam a proibição de qualquer ação estatal que afete o seu exercício. Entretanto, os direitos de prestação (ação estatal), via de regra, não estabelecem qual(is) ação(ões) específica(s) o Estado deve promover para concretizar o seu efetivo exercício.

Nesse lastro, uma má prestação ou uma não prestação do direito à assistência jurídica integral e gratuita proporciona a inefetividade e o desrespeito a vários princípios constitucionais elementares. De uma perspectiva mais aguçada sobre tal direito, pode-se concluir que está afetada diretamente a concretização do acesso à justiça que constitui um dos elementos mais básico dos direitos humanos (CAPPELLETTI ; GARTH, 1988).

Como se vê, é requisito essencial de um Estado que se diz Social, um sistema jurídico com acesso igualitário e não um Estado que apenas declare ser acessível a todos. Se não houver uma prestação positiva do Estado para que os cidadãos necessitados tenham a possibilidade de reivindicar seus direitos na justiça, não haverá defesa contra ameaça ou lesão praticada pelo próprio Estado ou por particulares (CANOTILHO, 2003).

Outra questão de suma importância diz respeito à violação ao princípio da igualdade, pois sem a efetividade do direito em discussão, algumas pessoas são impedidas de postular outros direitos em virtude unicamente de sua condição econômica. Dessa forma, portanto, impera o tratamento igual aos que estão em situações desiguais, o que deve ser rechaçado para evitar que determinados grupos sociais que tenham condições econômicas de custear o litígio na justiça sejam privilegiados e beneficiados.

A consequência dessa situação em que grupos da população são impedidos de exigir do Estado o cumprimento de determinados direitos sociais básicos através do judiciário, é a ampliação das desigualdades sociais e a promoção, cada vez maior da marginalização social dessas pessoas. Além disso, suprimir a proteção judicial dos necessitados é, acima de tudo, subtrair a cidadania e tomar o sentido contrário ao da via que leva à democracia e à justiça social.

Da mesma forma, não se pode deixar de trazer à baila o princípio da dignidade da pessoa humana. Se não há respeito às garantias de liberdade, de igualdade, de direitos sociais mínimos, de cidadania, de justiça ou qualquer outro direito que garanta condições existenciais mínimas para uma vida saudável por causa da inefetividade do direito à assistência jurídica integral e gratuita, não podemos cogitar o respeito à dignidade humana (SARLET, 2001).

Após a Segunda Guerra Mundial, iniciou-se a discussão em torno da ideia do mínimo existencial, com o intuito de resguardar o amparo judicial aos direitos sociais considerados de prestação básica à população marginalizada, mesmo que estes não estivessem explicitamente previstos no ordenamento constitucional. A doutrina do direito a um mínimo existencial está embasada no princípio da dignidade da pessoa humana, no direito à vida e, principalmente, nos fundamentos do Estado Social.

Nessa perspectiva, o direito ao mínimo existencial constitui-se no direito subjetivo do cidadão de exigir do Estado (na grande maioria das vezes através do poder judiciário, onde aqui esbarramos, novamente, na problemática do acesso à justiça) prestações positivas e/ou negativas que tenham o condão de atender às necessidades básicas para a sobrevivência humana digna. Essas necessidades básicas incluem o atendimento à saúde, alimentação, vestuário, moradia e educação (ALEXY, 2008).

Em uma definição mais contundente, Barcellos (2002) afirma que a formação do direito ao mínimo existencial se dá em quatro vertentes: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos marginalizados e o acesso à justiça. A autora, quanto a esse último, defende ter caráter instrumental de concretização dos outros três, que são de elementos materiais.

Consoante temos insistentemente abordado, sem o concreto acesso à justiça não há possibilidade de efetivação de outros direitos, nem mesmo aqueles considerados vitais para a sobrevivência humana, por isso que muitos o enquadram em conjunto com a assistência jurídica integral e gratuita, como integrantes do mínimo existencial.

Com todo esse panorama apresentado, em que o direito à assistência jurídica integral e gratuita e o acesso à justiça são instrumentos de efetivação e universalização dos demais direitos, surge a grande indagação: como grupos

marginalizados podem exigir judicialmente o direito do acesso à justiça, se esses se encontram privados do processo judicial em virtude de questões econômicas?

Se o caso for de violação aos direitos de defesa (inibição do Estado, nesse caso o próprio judiciário, em cobrar taxas e custas processuais, haja vista o indeferimento do pedido de gratuidade de justiça) a saída é recorrer às instâncias superiores com total isenção até decisão definitiva.

De outro lado, se o problema for a violação ao direito de prestação (deficiência ou omissão do Estado em prestar os serviços de assistência jurídica gratuita através das Defensorias Públicas), a alternativa será recorrer a algumas entidades que promovam a defesa desse direito, como as entidades de classes, os sindicatos, as associações de bairros ou de moradores, e o Ministério Público.

Segundo Krell (2002), as normas de caráter programático não representam meras recomendações ou preceitos morais com eficácia ético-política meramente diretiva, mas se constituem como Direito diretamente aplicável, pois se assim não fosse, resultariam em uma frustração constitucional:

Na Alemanha, como no Brasil, se reconhece que promessas constitucionais exageradas mediante Direitos Fundamentais Sociais sem a possibilidade real da sua realização são capazes de levar a uma 'frustração constitucional' (*Verfassungsenttäuschung*), o que acaba desacreditando a própria instituição da constituição como sistema de normas legais vigentes e pode abalar a confiança dos cidadãos na ordem jurídica como um todo (KRELL, 2002, p.26).

Ainda sobre a discussão da doutrina do mínimo existencial e da efetivação dos direitos fundamentais, importante destacar a posição defendida pelo professor Miguel Calmon Dantas de que o Estado Social não deve se preocupar somente com a promoção das condições mínimas da existência humana, mas, também, com a projeção de um futuro onde os grupos marginalizados possam conquistar liberdade perante a ordem econômica vigente, em virtude do caráter dirigente e progressivo da nossa Constituição (DANTAS, 2009).

Vale dizer que a tese de Dantas (2009) trabalha com a lógica do máximo existencial, enfrentando e superando a usual categoria do direito fundamental ao mínimo existencial, a que se costuma limitar a justiciabilidade dos direitos fundamentais empossados nos paradigmas dos teóricos tradicionais, de caráter eminentemente liberal. Segundo o autor, direito fundamental ao máximo existencial

remete ao entendido como suficientemente satisfatório, associando-se o pensamento do necessário e do possível, pois o Estado Social tem como núcleo central a obrigação de satisfazer, proteger, garantir e promover as condições vitais mínimas, mas sem se distanciar do caráter programático,¹¹ a uma gradação progressiva e processual no sentido de ensejar um máximo existencial.

4.1 QUEM SÃO OS NECESSITADOS, TITULARES DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA?

Como prescreve a própria Constituição, terão direito à assistência jurídica gratuita os que comprovem insuficiência de recursos (art. 5º, inciso LXXIV), entretanto se faz oportuno dar uma melhor definição do conceito de pobreza. O decreto presidencial nº 2.457, de 1894 (primeiro ato estatal a tratar sobre a assistência jurídica gratuita), assim como a Lei nº 1.060, de 1950 (em vigor com diversas alterações), adotavam uma definição aberta do conceito de pobreza (LOPES, 1999).

Não havia uma determinação expressa em relação à quantia máxima para a pessoa ser considerada beneficiária do direito; o legislador apenas determinou um critério de proporcionalidade, conforme se extrai do artigo 2º, parágrafo único da Lei nº 1.060/50: "Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e dos honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da sua família". Entretanto, esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.105 de 2015 (Novo Código de Processo Civil).

Com o advento do novo paradigma processual, restou estabelecido que bastará a simples declaração do postulante de que necessita dos benefícios para ter direito à assistência judiciária, configurando tal afirmação verdadeira, até prova em contrário. Dessa forma, houve a ampliação e facilitação quanto ao acesso à justiça não só para os miseráveis, mas, também, para aqueles que, por algum motivo, no momento possam comprometer o seu sustento ou de sua família com as despesas do processo.

¹¹ Sobre o caráter programático das regras inscritas no texto constitucional, o Ministro Celso de Mello, na decisão da ADPF nº 45, afirmou que a "Carta Política não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado". Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf>. Acesso em 05 de dez. de 2017.

Contudo, essa ampliação se deu exclusivamente no que diz respeito ao direito de defesa. Já em relação aos direitos de prestação impera a controvérsia quanto a quem realmente é devida tal prestação. No plano administrativo, por exemplo, Alves (2006) afirma que em virtude da expressão "aos que comprovem", que se encontra na Constituição, muitas Defensorias estaduais estabelecem critérios de renda mensal para prestação dos serviços.

A polêmica sobre se a exigência da "comprovação" de insuficiência de recursos, prevista na Constituição de 1988, teria revogado tacitamente o art. 4º da Lei nº 1.060/50, que prevê a simples declaração do postulando para gozo do benefício, chegou até a Suprema Corte brasileira, que decidiu pela constitucionalidade da referida lei, fundamentando a posição com base na universalização do direito fundamental do acesso à justiça (ESPINOZA, 2014).

Mais uma vez temos o problema pacificado apenas no plano dos direitos de defesa. Isso porque alguns doutrinadores defendem que, no plano dos direitos prestacionais, para a assistência jurídica e extrajudicial a ser desempenhada pelas Defensorias Públicas, ainda se faz necessária a comprovação da carência econômica, conforme o art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição. No entanto, a Lei nº 1.060/50, em momento algum restringe seu alcance para somente assegurar os direitos de defesa, mas também se reporta à assistência jurídica, mesmo após sua revogação pelo Novo Código de Processo Civil de 2015, pois manteve essa mesma lógica no rol das garantias dos beneficiários da gratuidade da justiça. Além disso, a Lei Complementar nº 132, de 2009, que regulamenta a criação, a organização e o funcionamento das Defensorias Públicas, não estabeleceu requisitos ou imposições quanto à admissão de seus postulantes.

Não obstante, sustentar uma limitação dos efeitos dos benefícios previstos na Lei nº 1.060/50 somente à gratuidade da justiça é, no mínimo, uma afronta aos princípios constitucionais, além de não condizer com a doutrina da máxima efetividade dos preceitos constitucionais e com a tentativa de transportar o Estado Social brasileiro da ideia do mínimo existencial, para o máximo existencial defendido por Dantas (2009).

Observa-se, portanto, que a grande questão a ser enfrentada é sobre a interpretação dada ao quanto disposto no art. 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal. Ora, não parece adequada qualquer interpretação que fuja do sentido de ampliar e facilitar o acesso à justiça, ainda mais por se tratar de um direito

fundamental, onde o preceito constitucional deve ser interpretado de maneira que promova a maior eficácia possível (CANOTILHO, 2003).

Além disso, a interpretação literal e restritiva do referido dispositivo constitucional encontra óbice, de certa forma, na proibição do retrocesso social, que tem por propósito a garantia dos direitos sociais já implementados pela legislação. Por certo que a proibição do retrocesso social destina-se, principalmente, a restringir a atuação legislativa, todavia o conteúdo dos direitos sociais devem ser interpretados de forma a avançar e facilitar o acesso à justiça, ao invés de retroceder (SARLET, 2008).

Todos esses motivos contribuem para sustentar o entendimento de que os titulares do direito à assistência jurídica gratuita são aqueles que declararem não possuir condições econômicas, no momento de arcar com despesas processuais e com honorários de advogado. Esse entendimento não contribui para casos de abusos, pois a própria legislação prevê possibilidades de posterior averiguação, tanto pela parte contrária como pela do Estado.

4.2 INDICADORES SOCIAIS A SEREM CONSIDERADOS

Antes de adentrar propriamente no estudo das condições formais e das diretrizes que norteiam a concessão de assistência jurídica gratuita no Brasil, cabe fazer uma breve reflexão sobre os indicadores sociais. Segundo o Banco Mundial (2001), conforme seu relatório de informe sobre o desenvolvimento mundial contra a pobreza nos anos de 2000/2001, a pobreza é uma condição de profunda carência de bem-estar social que abrange a privação material, baixo nível de instrução e de saúde, dentre outras características:

Ser pobre é estar com fome, não ter casa nem roupas, estar doente e não receber atenção, ser analfabeto e não ir para a escola. Mas para os pobres, viver na pobreza não é apenas isso. Os pobres são especialmente vulneráveis a eventos adversos que escapam de seu controle. Muitas vezes são tratados duramente pelas instituições estatais, pela sociedade e carecem de representação por eles. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 15).

Assim, como componente integrante da privação a que se refere o relatório do Banco Mundial, acrescenta-se a vulnerabilidade quanto à exposição ao risco social, à falta de representação, ao medo e à sensação de impotência perante as

autoridades estatais. O relatório apresenta um conceito mais amplo de pobreza, possibilitando a melhor descrição e compreensão das suas causas, consequências e experiências para a adoção de estratégias de políticas públicas, tendo em vista a inter-relação dos diferentes aspectos.

Já a Organização das Nações Unidas (ONU), em seu Relatório do Desenvolvimento Humano, através de seu Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2011), divulgou o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), no qual são apurados os déficits existentes nas áreas da saúde, educação e nos padrões de vida, sistematizando o número de pessoas vítimas de privações e a sua intensidade, principalmente em relação aos países em desenvolvimento:

A perspectiva centrada na pobreza permite-nos examinar as privações ambientais no acesso - a combustível moderno para cozinhar, água potável e saneamento básico. Estas privações absolutas, já de si importantes, constituem graves violações dos direitos humanos. O fim destas privações poderia aumentar capacidades de ordem superior, alargando as escolhas das pessoas e fazendo progredir o desenvolvimento humano. Nos países em desenvolvimento, pelo menos seis em cada dez pessoas sofrem de uma destas privações ambientais e quatro em cada dez são sujeitas a duas ou mais. Estas privações são especialmente acentuadas entre as pessoas multidimensionalmente pobres, mais de nove em cada dez das quais sofrendo pelo menos de uma. A maioria está sujeita a privações sobrepostas: oito em cada dez pessoas multidimensionalmente pobres sofrem de duas ou mais e quase uma em cada três (29%) sofre das três estas privações ambientais contribuem desproporcionadamente para a pobreza multidimensional, correspondendo a 20% do IPM - acima do seu peso de 17% no índice. (PNUD, 2001, p. 5-6).

Ordinariamente tem-se adotado um olhar multidimensional da pobreza, desprezando a avaliação por um único critério, o baseado na renda. Por isso, além da perspectiva monetária, incluem-se, dentre os fatores de caracterização da pobreza/vulnerabilidade, a capacidade de aquisição de bens de consumo, a qualidade da moradia e o acesso a serviços públicos, como educação, saúde e, principalmente, saneamento.

Em relação ao saneamento, o Indicador Social¹² apresentado pelo IBGE (2016) revela que o acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico¹³ - dados do ano de 2015 - apresenta resultados bastante desiguais entre as diferentes regiões, chegando a 86,2% no Sudeste, 63,1% no Sul, 50,8% no Centro-Oeste, 40,8% no Nordeste e apenas 18,2% no Norte. Entre as Unidades da Federação, os casos mais díspares são do Estado de São Paulo, com 92,4%, e do Amapá, com 3,3%.

O relatório de indicadores sociais do IBGE aponta, ainda, que muitas desigualdades são historicamente agregadas aos grupos sociais que possuem certas características socioeconômicas diferenciadas em gênero, cor ou raça, condição financeira e localidade em que estão instalados, entre outras circunstâncias (IBGE, 2016).

Essa análise é de extrema importância porque, consoante essas razões, a questão financeira se revela insuficiente para a avaliação das metas de erradicação da pobreza, gerando reflexos, conseqüentemente, na definição do pobre/vulnerável no âmbito da assistência jurídica gratuita.

Além desse quadro que possibilita compreender as privações e necessidades que indicam a situação de pobreza/vulnerabilidade nas suas mais diversas modalidades, é imprescindível levar em consideração as relevantes mudanças na configuração do tecido social que a sociedade brasileira experimentou principalmente nas duas últimas décadas. Por exemplo, a elevação gradativa do salário mínimo, o aquecimento da economia e o aumento e facilidade do acesso ao crédito são questões que evidentemente causam impacto na definição da vulnerabilidade.

Todos esses fatores contribuíram, sem dúvidas, para que as classes economicamente menos favorecidas pudessem fazer parte das relações consumeristas, se relacionando através do direito do consumidor, direito bancário, seguros, contratos, enfim. Com isso, novos temas e outros direitos passaram a compor o objeto das novas demandas em litígio.

¹² Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

¹³ Entende-se aqui por saneamento básico o acesso a três serviços: abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora e coleta direta ou indireta de lixo. A rigor, o conceito de saneamento básico, definido na Lei n. 11.445, de 05.01.2007, além dos três elencados acima, abrange também a infraestrutura de drenagem e manejo de águas pluviais, mas a presença desse serviço no entorno dos domicílios não é mensurada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD.

Por essas razões e principalmente pelo olhar multidimensional da definição de pobreza/vulnerabilidade que a classificação única e exclusivamente com base em valores monetários fixos, como se tem praticado em vários entes da Federação pelos legisladores ou gestores das Defensorias Públicas - tema que será abordado mais adiante - , é totalmente obsoleto e incapaz de corresponder à realidade brasileira.

4.3 CONCEITO E DEFINIÇÃO DE POBREZA, HIPOSSUFICIÊNCIA, VULNERABILIDADE ECONÔMICA E NECESSIDADE

Desde o ano de 1897, com a edição do Decreto nº 2.457¹⁴ até os dias atuais, a legislação pátria não alterou o requisito fundamental da insuficiência de recursos como determinante à caracterização de necessitado de assistência jurídica gratuita. A expressão contida no artigo 2º do Decreto da Primeira República, de 1897, persistia na Lei nº 1.060/50 até 2015 com a redação atualizada - oportunidade em que foi revogada pelo Novo Código de Processo Civil -, afirmando que se considera pobre “toda pessoa que, tendo direitos a fazer valer em Juízo, estiver impossibilitada de pagar ou adiantar as custas e despesas do processo sem privar-se de recursos pecuniários indispensáveis para as necessidades ordinárias da própria manutenção ou da família.”

Por isso, a extrema preocupação externada por Canotilho (2010) sobre a importância de se definir o que se considera como indivíduos pobres:

A ‘opção pelos pobres’ exige, desde logo, um esclarecimento sobre as premissas ou os pontos de partida. Em primeiro lugar, o que são e quais são os pobres? Pobres são os proletários no clássico sentido marxista da luta de classes? Pobres são os pobres de espírito no sentido bíblico? Pobres são os excluídos da sociedade de conhecimento? Pobres são os que vivem em países pobres? Pobres são ‘os fracos e os oprimidos’ desde os doentes, os perseguidos? Pobres são os que vivem no limite de uma existência minimamente condigna? Pobres são os beneficiários de um rendimento social de inserção? Essa catadupa de interrogações aponta já para a indispensabilidade de clarificação da categoria nuclear subjacente ao tratamento jurídico-dogmático e dos direitos dos pobres. (CANOTILHO, 2010, p.33).

¹⁴ Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=69524>. Acesso em: 11 jul. 2017.

Não obstante, a utilização da terminologia “pobre”, em virtude da evolução jurisprudencial no que diz respeito à aplicação da assistência jurídica gratuita, foi progressivamente sendo substituída por “necessitado”, entendimento que aponta a inobservância de técnica legislativa no texto normativo da Lei nº 1.060/50, por meio da reforma provocada pela Lei nº 7.510/86.

Segundo PONTES (2000, p. 62), a assistência jurídica gratuita “não serve a qualquer pobreza, tem que ser na ‘acepção jurídica do termo’, conforme reitera a jurisprudência”. Efetivamente, não apenas os pobres clamam por proteção, mas há um outro gênero de desassistidos que, não necessariamente sejam desprovidos de recursos financeiros, mas igualmente desprovidos de assistência jurídica gratuita.

Entretanto, faz-se necessário que a pessoa se encontre em um momento de contingência em que não possa estar em juízo por não ter recursos ou tenha de desviar para tal finalidade substanciais recursos indispensáveis à sua manutenção e da sua família. Evidentemente que não se pode considerar, nessa definição, o corte de gastos considerados supérfluos, que podem acarretar certo desconforto material, mas não causam danos significativos à sobrevivência digna do postulante da assistência jurídica gratuita.

Importante destacar, ainda, que não é apropriado levar em conta, na expressão “incapacidade econômica”, somente a situação econômica. Isso porque, mesmo possuindo bens o postulante da assistência jurídica gratuita pode não dispor de liquidez - observados os casos de grandes patrimônios.

Para Grinover (1993, p.493-494), a hipossuficiência - característica das relações de consumo - e as regras a serem observadas pelo magistrado na oportunidade de sua concessão têm similaridade com o previsto na Lei nº 1.060/50. À vista disso, aproximam-se as definições de necessitado e de hipossuficiente, ante a dificuldade ou mesmo impossibilidade do consumidor litigante de suportar os gastos para a produção de provas.

Ainda em se tratando das relações de consumo, a satisfação do conteúdo da hipossuficiência foi deixada pelo legislador a cargo do magistrado, que deverá observar as “regras de experiência”, notadamente de natureza socioeconômica, tendo em vista o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, no inciso VIII do artigo 6º, que determinou como um dos direitos básicos do consumidor “a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor,

no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências”.

Oliveira (2006, p 104) constata que a definição de hipossuficiente identifica o necessitado econômico, reproduzindo o alerta feito quanto à expressão “necessitado”, de que o termo hipossuficiência é abrangente, podendo ser caracterizada como a hipossuficiência jurídica e a hipossuficiência organizacional, dentre outras formas, as quais não se confundem com a hipossuficiência econômica.

Tartuce (2012, p. 163) define vulnerabilidade como sendo uma fraqueza de uma das partes envolvidas numa questão. Isso pode decorrer de uma situação, provisória ou não, de determinadas pessoas ou grupos sociais não relacionados exclusivamente com a questão econômico-financeira, mas com outras diversas situações de suscetibilidade, locomoção e até mesmo capacidade civil. No momento em que a vulnerabilidade diz respeito apenas à fragilidade econômica, a autora entende tratar-se de sinônimo de hipossuficiência.

Nesse mesmo sentido, de acordo com o conteúdo deliberado nas ‘Regras de Brasília’¹⁵, consideram-se em condições de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua “idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, éticas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude, perante o sistema de justiça, os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico”.

Por consequência, a vulnerabilidade representa a suscetibilidade ampla, sendo a hipossuficiência apenas uma de suas espécies, atrelada à questão econômico-financeira. Essa situação de fragilidade - apresentada por Tartuce (2012) - ocasionada por limitações pessoais involuntárias à pessoa, dentre as quais as de ordem socioeconômica, que gera impactos na participação das partes no processo, é definida como vulnerabilidade processual.

Da mesma forma, e utilizando como exemplo, Luz (2008) afirma que as assessorias jurídicas populares não se utilizavam do termo “pobreza”, nem qualquer outro critério rígido de avaliação da condição financeira, por considerarem o titular do direito à assistência jurídica gratuita o “necessitado” de forma ampliada, não

¹⁵ Capítulo I, seção 2ª, tópico 1.3 das Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade, deliberadas e aprovadas na XIV Conferência Judicial Ibero-Americana em Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>. Acesso em; 12 jul. 2017.

exclusivamente na acepção econômica, mas pela noção de indispensabilidade de tutela jurídica.

Luz (2008) admite, para o assistido, a definição de 'necessitado', nos seguintes termos:

Em verdade, nas práticas inovadoras, o conceito de necessitado não tinha unicamente conotação econômica, mas era ampliado pela noção de necessidade de tutela jurídica. Tal diferença é preponderante, pois integra ao rol de 'necessitados' de tutela setores médios da sociedade, o réu revel, bem como aqueles que demandam nas diversas esferas de juridicidade, com destaque na juridicidade extraprocessual. (LUZ, 2008, p. 65).

Registre-se, também, que alguns autores atribuem uma classificação diferente na definição para designar a 'pessoa necessitada'. Fensterseifer (2017) divide os necessitados em duas categorias: os necessitados em sentido estrito (ou em termos econômicos) e os necessitados em sentido amplo (ou em termos organizacionais).

Para o autor, tratando-se dos necessitados em sentido estrito, a insuficiência econômica centralizada decerto enquadra determinada pessoa na condição de necessitado à luz do nosso ordenamento jurídico, tanto constitucional quanto infraconstitucional, em virtude da fragilidade existencial ocasionada pela falta de recursos materiais e privação de direitos sofridos por determinados indivíduos e, em alguns casos, por grupos em relação aos serviços públicos sociais considerados básicos, como, por exemplo, saúde, educação, moradia, alimentação, saneamento básico etc.

Tal situação, por si só e independentemente da cumulação com outro fator de vulnerabilidade, "provoca a marginalização social, política e cultural da pessoa, na medida em que a mesma se vê impossibilitada de travar as suas relações sociais e jurídicas em condições de igualdade com os demais indivíduos e com os próprios entes estatais." (FENSTERSEIFER, 2017, p. 32).

Não obstante, as Regras de Brasília sobre o Acesso à Justiça por parte das pessoas em Condição de Vulnerabilidade, em seu item 7.15, consignou que: "a pobreza constitui uma causa de exclusão social, tanto no plano econômico como nos planos social e cultural, e pressupõe um sério obstáculo para o acesso à justiça, especialmente daquelas pessoas nas quais também concorre alguma outra causa

de vulnerabilidade”. Assim, caracterizada a situação de vulnerabilidade estritamente socioeconômica, é imperativa a atuação do Estado.

A assistência jurídica integral e gratuita cumpre exatamente essa função, a de trazer essas pessoas e grupos sociais para dentro do pacto social, com o intuito de, através da tutela e efetivação dos seus direitos, proporcionar-lhes maior igualdade em questões que digam respeito aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana, assegurando, assim, o status político-jurídico de cidadão, conforme art. 1º, inciso II, da CFRB/88.

Nesse sentido, o parágrafo único do art. 2º da Lei da Assistência Judiciária nº 1.060/50 (artigo revogado pelo Novo Código de Processo Civil), ordenado a esse aspecto econômico na definição da necessidade em sentido estrito, considerava necessitado “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”.

Por esse ângulo, de um modo geral, tem-se adotado como padrão pelos diferentes Estados da Federação (e até no âmbito federal), o critério de até três salários mínimos nacionais de renda familiar para que a pessoa passe pelo crivo da exigência da necessidade econômica e possa ser atendido pela Defensoria Pública. Esse é o entendimento que os Conselhos Superiores da Defensoria Pública têm adotado em termos econômicos, hoje, dezembro de 2017, equivalentes a R\$ 2.811,00 (dois mil oitocentos e onze reais).

Em termos quantitativos, é importante ressaltar que, se o Ministério Público é encarregado da proteção dos interesses da totalidade da sociedade brasileira, conforme o art. 127, caput, da CFRB/88, a Defensoria Pública é responsável pela proteção dos direitos de mais de 85% da população, levando-se em consideração apenas o critério econômico, já que tal percentual da população estaria enquadrado na condição econômica atendida pela instituição de até três salários mínimos, conforme registrado pelo II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (BRASIL, 2006), realizado pelo Ministério da Justiça, no ano de 2006.

De outro lado, tratando dos necessitados em sentido amplo, Fensterseifer (2017) defende que, embora a atuação da Defensoria Pública, em sua essência, conforme determinação do texto constitucional, seja regrada pela insuficiência ou necessidade econômica dos assistidos, deve-se ampliar o horizonte do conceito de necessitado para considerar as mais diversas vulnerabilidades que comumente

acometem grande parcela de indivíduos socialmente excluídos da sociedade brasileira, tomando em conta alguns dos grupos tidos por vulneráveis:

O conceito de necessitado, portanto, deve estar alinhado com o sistema jurídico contemporâneo que, rompendo com a tradição liberal-individualista caracterizada por conceber um sujeito de direito apenas “formal”, assimila as desigualdades fáticas que imperam no âmbito comunitário (no que toca ao exercício dos direitos) e destina especial proteção a determinados grupos sociais. O conceito de necessitado deve contemplar tal perspectiva ampliada para permitir a atuação da Defensoria Pública na tutela e promoção dos direitos (individuais e coletivos) de tais grupos sociais que de outra maneira não teriam vez no nosso sistema de justiça. Essa compreensão ampliada do conceito de necessitado, para além da perspectiva estritamente econômica, é designada, na linha do que a doutrina já vem tratando de desenvolver á algum tempo, de necessitado em sentido amplo ou em termos organizacionais. (FENSTERSEIFER, 2017, p. 37).

No campo internacional, registra-se, como anteriormente abordado, a realização da XIV Conferencia Judicial Ibero-Americana, que editou as Regras de Brasília sobre o Acesso à Justiça das pessoas em condições de vulnerabilidade, no ano de 2008. O escrito em referência, embora não seja um tratado, apresenta definição bastante precisa para a compreensão da temática do acesso à justiça dos indivíduos e grupos sociais necessitados e vulneráveis, resguardando perfeita sintonia com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Em relação a essa Conferência, no tocante ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, Federico Andreu-Guzmán e Christian Courtis (2008) destacam que:

As dificuldades sentidas pelas pessoas para acessar a justiça e exercer os seus direitos são, em parte devido a seu pertencimento a grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Parte da evolução contemporânea do direito internacional dos Direitos Humanos tem seguido esta interpretação: a adoção de instrumentos tais como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Convenção recente sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência são bons exemplos deste processo. Em todos esses instrumentos, os Estados Partes comprometem-se a tomar medidas especiais para diferentes grupos tutelados de cada um dos instrumentos, para garantir o pleno reconhecimento e exercício dos

direitos dos seus membros.¹⁶ (ANDREU-GUZMÁN; COURTIS, 2008, p. 24).

A definição de necessidade em sentido amplo resultou consagrado no art. 4º, XI, da Lei Complementar nº 80/1994, com as alterações trazidas pela LC nº 132/2009, ao determinar que cabe à Defensoria Pública: “Exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos das crianças 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 merecem proteção especial do Estado”.

Em conformidade com esse entendimento, registra-se a afirmação do Ministro Antônio Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento não tão recente, que versava sobre a (i)legitimidade da Defensoria Pública para patrocínio de ação civil pública na defesa de direitos dos consumidores: “a expressão ‘necessitados’ deve ser interpretada de maneira mais ampla, não se restringindo, exclusivamente, às pessoas economicamente hipossuficientes, que não possuem recursos para litigar em juízo sem prejuízo do sustento pessoal e familiar, mas sim a todos os socialmente vulneráveis¹⁷”.

Feita a distinção entre pobreza, hipossuficiência, vulnerabilidade econômica e necessidade, adotou-se, para esta pesquisa, por assim entender mais coerente e prudente, o olhar multidisciplinar, que propõe a utilização do termo “necessitado”, em seu sentido *lato sensu* ou sentido amplo, como o titular do direito da assistência jurídica gratuita, na forma pura, abrangendo todas as situações, condições e ocasiões que dificultem ou impeçam o acesso de determinadas pessoas ou grupos sociais ao Poder Judiciário.

¹⁶ Tradução livre feita pelo autor do trecho: “las dificultades experimentadas por las personas para acceder a la justicia y para ejercer sus derechos se deben en parte a su pertenencia a grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Parte de la evolución contemporánea del derecho internacional de los derechos humanos ha seguido esta línea de interpretación: la adopción de instrumentos tales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la reciente Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad constituyen buenos ejemplos de este proceso. En todos estos instrumentos, los Estados partes se obligan a tomar medidas especiales respecto de los diferentes grupos tutelados respectivamente por cada instrumento, para asegurar el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos de sus miembros”.

¹⁷ Agravo em Recurso Especial nº 50.212/RS. Relator: Ministro Herman Benjamin. Agravante: Net Serviços de Comunicação S/A e outro. Agravado: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Julgamento em 10 de out. de 2011. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/28.11.2011_Decisao_STJ_DPU_em_ACP.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2017.

4.4 AVERIGUAÇÃO DA POBREZA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Inicialmente, é importante destacar a questão da polêmica em torno do art. 5º, LXXIV da CFRB/88. Ocorre que, após a promulgação da nova Carta Magna, estabeleceu-se um dissenso no tocante à recepção, ou não, do art. 4º da Lei nº 1.060/50 pela Constituição de 1988. Como já abordado anteriormente, a Lei nº 7.510/86 modificou a redação do art. 4º da Lei nº 1.060/50 no intuito de estabelecer como único requisito para a concessão da assistência jurídica gratuita a declaração do interessado - que goza de presunção relativa - de que necessitava desse serviço público.

Contudo, o art. 5º, LXXIV da CFRB/88, que imputa como obrigação do Estado a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos carentes de recursos, mediante comprovação desta situação, indaga se, com essa determinação, teria o legislador constituinte alterado os requisitos do instituto, não mais concebendo apenas a mera declaração de necessidade para exigir a comprovação real dessa condição, não-recepcionando o artigo 4º da Lei nº 1.060/50.

Sob outra perspectiva, boa parte da doutrina acredita que não seria prudente que houvesse um retrocesso na evolução do tratamento do acesso à Justiça. Seria, nos dizeres de Oliveira (2006, p. 128), como se “quisesse o constituinte retroceder no tempo para invocar das profundezas de seu jazigo perpétuo um conjunto de práticas já há muito tempo sepultado e expelido do ordenamento jurídico”.

Nesse contexto, o novo paradigma constitucional introduziu como responsáveis pelo serviço de assistência jurídica gratuita as entidades estatais, no caso brasileiro, as Defensorias Públicas. Com isso, a citada norma se refere a um serviço público complexo e que exige aparelhamento estatal específico, não se resumindo apenas à mera isenção de custas e despesas processuais.

É nessa perspectiva que, de um lado, deve-se empregar a regra dada pela Constituição para comprovação de necessidade, e de outro, quem se incumbem da verificação da veracidade do alegado estado de necessidade, por meio da apresentação de provas, é a própria instituição que irá prestar assistência jurídica gratuita ao interessado.

Por certo, asseverou Marcacini (2001):

A decisão de caráter processual, que se coloca diante do Juiz, está relacionada com a concessão, ou não, da justiça gratuita, ou seja, da mera gratuidade processual, ou isenção de custas e demais

despesas com o processo. Mesmo porque não pode o juiz proibir os órgãos prestadores de assistência jurídica de atender a parte. (MARCACINI, 2001, p. 34).

Ressalte-se que, embora a determinação seja constitucional, o modo ou procedimento pelo qual tal análise será feita é de competência da organização interna de cada uma dessas entidades, uma atribuição que deverá ser regulada, administrativa e regionalmente, mediante critérios técnicos. Apesar de a Constituição ter determinado a necessidade de comprovação da insuficiência de recursos, ela não definiu o que viria a ser essa dita “insuficiência de recursos” nem a forma de comprovação, o que, por evidente, fica a cargo de legislação infraconstitucional, atribuída em competência concorrente da União e dos Estados federados¹⁸.

Destaca-se, mais uma vez, que o conteúdo a ser apreciado pelo juiz é tão somente o que toca a esse benefício em relação à gratuidades das despesas processuais (custas e honorário), e não à assistência jurídica. Como afirmou Marcacini (2001, p. 32), o magistrado não tem o poder de indeferir a assistência judiciária, mas somente a gratuidade processual.

Dessa forma, conclui-se que de acordo com o que foi abordado anteriormente à definição dos critérios e requisitos para concessão da assistência jurídica gratuita, e, conseqüentemente, ter direito de ser assistido pela instituição, cabe a cada uma das Defensorias Públicas estaduais e da União.

De acordo com Fensterseifer (2017), compreender o adequado papel político e jurídico atribuído constitucionalmente à Defensoria Pública significa perceber qual a relação desta instituição com a pobreza e a desigualdade social, considerando a peculiar realidade social brasileira. De uma ótica, são as pessoas pobres, individual ou coletivamente consideradas, as beneficiárias do serviço público prestado pela Defensoria Pública. A instituição possui, portanto, o seu foco de atuação centrado na: “população carente em termos socioeconômicos, encarregando-se, inclusive, da transformação de tal realidade, no sentido de assegurar a tais pessoas condições mínimas de bem-estar (como se verifica na defesa dos seus direitos sociais)” (FENSTERSEIFER, 2017, p. 3).

Em concordância com tal alegação, o art. 3º-A, inciso I, da Lei Complementar nº 80/1994, inserido pela LC 132/2009, estabeleceu como objetivo da Defensoria

¹⁸ Constituição Federal de 1988: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XIII - assistência jurídica e Defensoria Pública”.

Pública “a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais”, em perfeita harmonia com o art. 1º, inciso III, da CFRB/88.

Atestar a proteção jurídica aos necessitados por meio da Defensoria Pública implica no reconhecimento da desigualdade fática existente entre os diferentes indivíduos e grupos que integram a sociedade brasileira. Assim, ao lidar, de forma desigual, com determinados indivíduos, grupos ou até mesmo classes, por meio da assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas, o Estado “nada mais faz do que assegurar a igualdade fática das mesmas no plano comunitário, tornando-as capazes de exercer com plenitude os seus direitos (especialmente aqueles dotados de fundamentalidade) e a sua cidadania.” (FENSTERSEIFER, 2017, p. 30).

Com relação à prestação do serviço de assistência jurídica gratuita pela Defensoria Pública da Bahia, a Lei Complementar nº 26 de 28 de junho de 2006, que dispõe sobre a Lei Orgânica e o Estatuto da Defensoria Pública do Estado da Bahia (BAHIA, 2006), apesar de definir o conceito de necessitados¹⁹, não impõe critérios para caracterização do necessitado, estabelecendo que esta matéria fosse objeto de norma regulamentadora. Atualmente a definição é dada pela Resolução nº 03 (em anexo) de 10 de fevereiro de 2014, do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia (2014), cuja atual redação dispõe:

Art. 1º. Presume-se necessitado todo aquele que atenda, cumulativamente, as seguintes condições:

I - aufera renda mensal não superior ao valor da isenção de pagamento do imposto de renda (R\$ 2.046,38);

II – não seja proprietário, titular de aquisição, herdeiro, legatário ou usufrutuário de bens móveis, imóveis ou direitos, cujos valores ultrapassem a quantia equivalente a 50 (cinquenta) vezes o valor de isenção de pagamento do imposto de renda;

III - não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 05 (cinco) vezes o valor de isenção de pagamento do imposto de renda.

Como já se presumia, devido ao caráter objetivo dos requisitos, o referido dispositivo não é capaz de abranger toda a categoria dos ‘necessitados’ na essência do termo, tendo em vista as considerações conceituais e os indicadores sociais

¹⁹ Art. 2º, Parágrafo Único - Considera-se juridicamente necessitado, para os efeitos desta Lei, toda pessoa física ou jurídica que não tenha condição de constituir advogado para a defesa de seus direitos e de arcar com as custas processuais, sem prejuízos do sustento próprio e/ou dos seus dependentes. Disponível em: <<http://www.condege.org.br/institucional/legislacao.html>>. Acesso em 11 de jul. 2017.

anteriormente apresentados. Por óbvio, não significa dizer que a pessoa que não conseguir atender cumulativamente os três requisitos, como determina o dispositivo, possa ser considerada capaz de custear as despesas com a contratação de um advogado privado e as demais despesas do processo, perdendo sua condição e status de necessitado.

Levando-se em consideração, a título de exemplo, que determinada pessoa não atenda apenas a um dos requisitos: Inciso I - aufera renda mensal não superior ao valor da isenção de pagamento do imposto de renda (R\$ 2.046,38), tal critério é, no mínimo, inadequado e incompreensível, primeiro porque o atual valor de isenção do imposto de renda já está maior do que foi fixado no dispositivo, R\$ 2.380,00,²⁰ e não há, pelo menos na resolução em análise, norma determinando que a atualização do valor seguirá os valores divulgados pela Receita Federal do Brasil. Segundo, porque, como anteriormente discutido, critério puramente econômico-financeiro não é capaz de levar em consideração todas as nuances do caso concreto. Por exemplo, o valor máximo de rendimento segundo a resolução é de R\$ 2.380,00, entretanto, mais da metade dentre todos os serviços advocatícios listados pela tabela de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado da Bahia²¹, tem, como valor mínimo para cobrança, quantia superior aos R\$ 2.380,00, definida como rendimento máximo pela resolução.

Se utilizarmos as questões do direito de família para uma análise mais profunda, tema que nos parece ser um dos mais recorrentes dentre os que se inserem na definição de necessitados, temos que a OAB/BA recomenda como honorários mínimos o valor de R\$ 3.000,00 para divórcio judicial consensual sem bens, R\$ 4.800,00 para divórcio judicial litigioso sem bens, 6.000,00 para investigação de paternidade, enfim, valores superiores à renda máxima estipulada pela resolução para a caracterização de necessitado.

O dispositivo trata expressamente do critério como uma presunção, de modo que não deve ser observado estritamente, havendo ampla possibilidade de ser avaliada individualmente a condição de cada interessado, conforme sabiamente estipulado no artigo posterior:

²⁰ Conforme informado na página digital da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/interface/cidadao/irpf/2017/apresentacao/obrigatoriedade>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

²¹ Tabela disponível em: <<http://www.oab-ba.org.br/advogado/tabela-de-honorarios/>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

Art. 2º. Todo aquele que não se enquadrar no critério estabelecido para a presunção da necessidade poderá requerer a assistência jurídica gratuita demonstrando que, apesar de não se enquadrar nas hipóteses do art. 1º, não tem como arcar com os honorários de advogado e com as custas processuais sem prejuízo do seu próprio sustento ou do de sua família. (CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA, 2014).

Por seu turno, a resolução distingue, ainda, o necessitado econômico do necessitado jurídico. O primeiro é aquele de que trata o artigo 1º e art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar do Estado da Bahia, nº 26/2006, que não pode pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família. O segundo é aquele que não possui defensor constituído e necessita de um advogado para a elaboração de sua defesa técnica, independentemente da sua condição econômica, situação habitual, na maioria das vezes, no direito penal:

Art. 4º. O exercício da curadoria especial, defesa criminal e execução penal, proteção aos direitos humanos e tutela dos direitos da criança e do adolescente não depende de considerações sobre a necessidade econômica do beneficiário. Parágrafo único. O exercício da curadoria especial, defesa criminal e execução penal, proteção aos direitos humanos e tutela dos direitos da criança e do adolescente de quem não é hipossuficiente não implica na gratuidade constitucionalmente deferida apenas aos necessitados. (BAHIA, 2006).

Nesse sentido, a professora Ada Pellegrini Grinover (1990), instada a se manifestar sobre a arguição de inconstitucionalidade²² da Lei nº 11.488/2007, que conferiu legitimação ampla à Defensoria Pública para ajuizar a Ação Civil Pública, emitiu parecer²³ no qual aborda a distinção²⁴ do termo necessidade, já que, segundo a autora, existem não só os que são necessitados no plano econômico, mas também existem “os necessitados do ponto de vista organizacional. Ou seja, todos

²² Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943, Relatora Ministra Cármen Lúcia.

²³ Parecer disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542_ADI3943_pareceradapellegrini.pdf. Acesso em: 4 dez. 2017.

²⁴ “Pois é nesse amplo quadro, delineado pela necessidade de o Estado propiciar condições, a todos, de amplo acesso à justiça que eu vejo situada a garantia da assistência judiciária. E ela também toma uma dimensão mais ampla, que transcende o seu sentido primeiro, clássico e tradicional. Quando se pensa em assistência judiciária, logo se pensa na assistência aos necessitados, aos economicamente fracos, aos “minus habentes”. É este, sem dúvida, o primeiro aspecto da assistência judiciária: o mais premente, talvez, mas não o único. A exegese do termo constitucional não deve limitar-se ao recursos econômicos, abrangendo recursos organizacionais, culturais, sociais.”

aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde [...] etc”.

Grinover (1990), afirma que a assistência judiciária deve compreender também a defesa penal, em que ao Estado cabe assegurar a todos o contraditório e a ampla defesa, quer se trate de economicamente necessitados, quer não, pois o acusado está sempre numa posição de vulnerabilidade frente à acusação, já que:

Não cabe ao Estado indagar se há ricos ou pobres, porque o que existe são acusados que, não dispendo de advogados, ainda que ricos sejam, não poderão ser condenados sem uma defesa efetiva. Surge, assim, mais uma faceta da assistência judiciária, assistência aos necessitados, não no sentido econômico, mas no sentido de que o Estado lhes deve assegurar as garantias do contraditório e da ampla defesa. (GRINOVER, 1990, p. 246).

Portanto, em linhas gerais, a resolução nº 03, de 10 de fevereiro de 2014, do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia, coaduna com os fundamentos, as definições e proposições desta pesquisa, adotando o olhar multidisciplinar para a caracterização e configuração da pessoa necessitada que compõe o público assistido pela referida instituição. Entretanto, é necessária uma pesquisa de investigação aplicada para uma melhor avaliação da realidade.

5 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELO ESTADO DA BAHIA DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NO MUNICÍPIO DE IPIAÚ

“Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”. (BUCCI, 2008, p.254).

A análise de políticas públicas compreende a atividade e o campo do conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos - temas debatidos anteriormente.

Fazer análise com finalidade de aplicação prática, prescritiva e de resolução de problemas públicos requer trabalho de pesquisa aprofundada, conversa com atores políticos, reuniões com os responsáveis pela implementação e gestão da política, coleta de documentos em repartições públicas, dentre tantas outras etapas.

Paula Cavalcanti (2012) afirma que a análise de políticas públicas pode ser entendida como a descrição e compreensão das atividades desenvolvidas pelo governo, bem como o ambiente no qual a política está inserida. Indica que qualquer análise de política deve levar em consideração as inter-relações entre o Estado, a economia e a sociedade para o seu cabal entendimento.

Nesse sentido, este capítulo pretende apresentar a descrição do ambiente/local - delimitação territorial - e do instrumento de análise - política pública - objeto desta pesquisa. Depois, serão apresentadas as etapas da pesquisa aplicada, consubstanciadas nos resultados das entrevistas, questionários e análise documental.

5.1 A CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE IPIAÚ, BAHIA

O município de Ipiaú foi criado pela Lei Estadual nº 8.725 de 02/12/1933, hoje contando com 84 anos de emancipação política, está localizado no Território de Identidade Médio Rio de Contas, juntamente com outros quinze municípios: Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Itagi, Itagibá, Itamari, Jequié, Jitaúna, Manoel Vitorino, Nova Ibiá e Ubatã.

Mapa 1 - Delimitação do Território de Identidade Médio Rio de Contas



Fonte: SEI (2016).

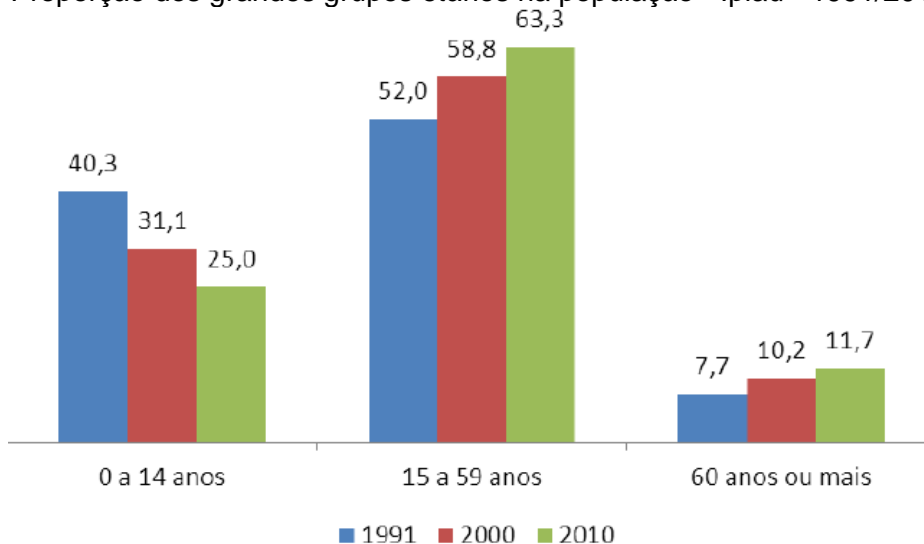
Ipiaú está localizado a uma altitude média de 135m acima do nível do mar e caracteriza-se pelo clima semiárido. Faz divisa com os municípios de Apuarema, Ibirataia, Barra do Rocha, Itagibá, Aiquara, Jitaúna e Jequié. Com uma área total de 280,5 km², Ipiaú fica distante 355Km - pela via mais próxima - de Salvador, capital do Estado da Bahia. As rodovias BA-650, BA-551 e BR-330 são as principais vias de acesso ao município, que não possui aeroporto.

Conforme o Censo Demográfico 2010, Ipiaú possuía 44.390 habitantes. Sua densidade demográfica era de 166,05 habitantes/km². Em relação à situação do domicílio, 40.384 habitantes residiam em áreas urbanas e 4.006 habitantes residiam em domicílios rurais, perfazendo um grau de urbanização de 91,0%. Já no tocante à decomposição por gênero, a população era majoritariamente do sexo feminino, ou seja, em números absolutos eram 22.559 habitantes do gênero feminino e 21.831 do gênero masculino (SEI, 2016).

Para o ano de 2016, de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Ipiaú conta com uma população de

47.606 habitantes, apresentando um acréscimo de 7,2% em comparação ao ano de 2010.

Figura 1 – Proporção dos grandes grupos etários na população - Ipiaú - 1991/2010

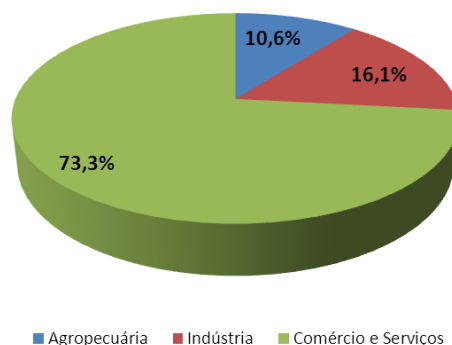


Fonte: Censo Demográfico (1991, 2000, 2010). Cálculos da SEI (2016).

Observa-se que, entre os anos de 1991 e 2010, a população de Ipiaú passou por um processo de envelhecimento caracterizado pela redução de 38% da proporção de pessoas de 0 a 14 anos na população total. Entretanto, tem apresentado crescimento em todas as demais faixas etárias.

No tocante à situação econômica, em 2014 o Produto Interno Bruto (PIB) municipal foi estimado em R\$ 416,1 milhões e o PIB per capita em R\$ 8.779,91. De toda a riqueza produzida no município, no ano de 2014, 73,3% eram provenientes do setor de comércio e serviços. O setor industrial respondia por 16,1% do Valor Agregado Bruto (VAB), e o setor primário (agropecuária) foi responsável por 10,6% (SEI, 2016).

Figura 2 – Composição do Valor Agregado Bruto (VAB) – Ipiaú – 2014



Fonte: IBGE (2016). Cálculos da SEI (2016).

As empresas ativas que funcionam no município têm a seguinte distribuição por setor: 466 registros no setor de comércio, 198 registros no setor de serviços e 39 registro no setor industrial. Em 2014, o rendimento médio do emprego formal (exclusos os valores relacionados às atividades informais), no município de Ipiaú, foi de R\$ 1.347,55 (SEI, 2016).

Em relação ao estoque de emprego formal, entre 2004 e 2014, Ipiaú teve um ganho de 36,2%. Enquanto em 2004 o município contava com 3.706 postos de trabalho, no ano de 2014 havia 5.046 postos, sendo que os maiores estoques de emprego formal pertenciam aos seguintes setores de atividade econômica: serviços (1.158), comércio (1.845), indústria de transformação (574) e administração pública (906) (SEI, 2016).

Referente à produção agrícola - dados do ano de 2015 -, Ipiaú não apresentou destaques em relação ao que foi produzido pelo território de identidade Médio Rio de Contas. Entretanto, nas lavouras temporárias o município destacou-se no cultivo de cana-de-açúcar e milho. Nota-se a total inexistência de expressividade da lavoura cacaueteira, cultivo de suma importância econômica até meados da década de 1990 (SEI, 2016).

Com referência ao nível educacional, no ano de 2014, Ipiaú tinha 21 estabelecimentos de ensino pré-escolar, com 2.202 alunos matriculados, 32 estabelecimentos de ensino fundamental, com 7.235 alunos matriculados, e 5 estabelecimentos de ensino médio, com 2.001 alunos matriculados. Em relação às instituições de ensino superior, em 2014, o município de Ipiaú contava com a UNEB, do setor público, e com a FACSA do setor privado, ofertando cinco cursos de

graduação (Administração, Física, História, Língua Portuguesa e Matemática) (MEC, 2017)²⁵.

Na perspectiva da saúde municipal, no ano de 2015, em relação ao contingente de equipes de saúde para a atenção básica do município, Ipiaú tinha 7 equipes do Programa de Saúde da Família (PSF). Já nos dados de mortalidade infantil, segundo o DATASUS, houve aumento no número de casos, visto que em 2000, Ipiaú possuía um nível de mortalidade infantil de 2,5 mortos por mil nascidos vivos, e em 2013 esse número subiu para 9,8 mortos a cada mil nascimentos (SEI, 2016).

Em relação ao aspecto das condições de habitação, o município de Ipiaú, no ano de 2010, apresentou 30,3% dos domicílios sem saneamento adequado (rede geral de esgoto e fossa séptica). Já no tocante à oferta de água por rede geral de distribuição, havia 10,5% dos domicílios sem atendimento desse tipo de serviço público (SEI, 2016).

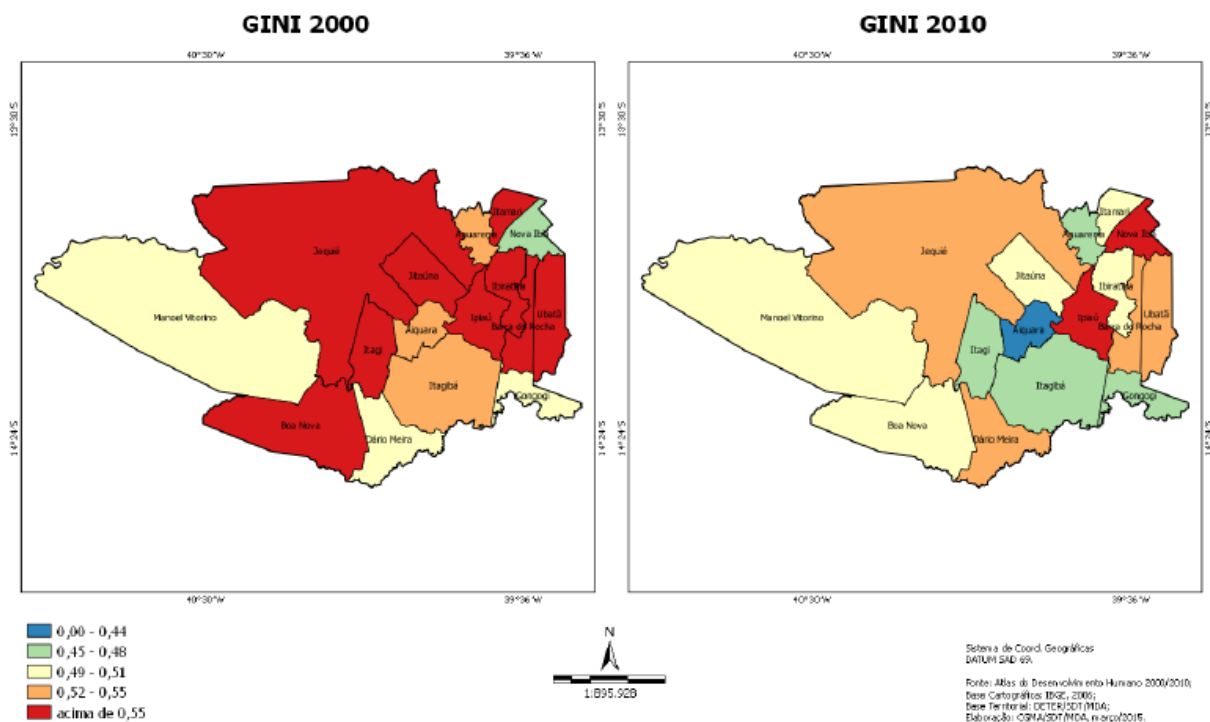
Na análise das vulnerabilidades municipais, constatou-se que, entre os anos de 2000 e 2010, diminuiu a proporção de pessoas abaixo da linha de extrema pobreza em Ipiaú, mas ainda conta com 14,1% da população total. Vale ressaltar que os considerados extremamente pobres são as pessoas que obtiveram rendimento domiciliar per capita mensal inferior a R\$ 70,00 em 2010 e obedeciam aos critérios do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que definem a extrema pobreza.

Além do alto índice dos extremamente pobres, o município de Ipiaú conta com mais de 85% da população em situação de vulneráveis à pobreza, e apesar do PIB per capita ser de R\$ 8.779,91, a renda per capita era de R\$ 186,54 em 2010 (SDT, 2015).

Percebe-se, também, aumento da desigualdade social em termos de rendimento entre 2000 e 2010, tendo em vista que o índice de Gini aumentou de 0,626 para 0,710. O referido índice mede a desigualdade na distribuição de renda em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade.

²⁵ Dados coletados diretamente no portal na internet do Ministério da Educação - MEC. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

Mapa 2 - Comparação entre os municípios integrantes do Território de Identidade Médio Rio de Contas entre os anos de 2000/2010



De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o município de Ipiaú era de 0,67 em 2010 (UNDP, 2010). O IDH é sintetizado por três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda, sendo que quanto mais próximo de 1 (um) for o valor do IDH, maior será o nível de desenvolvimento da cidade.

É importante destacar que, no final do ano de 2008, a empresa Mirabela Mineração do Brasil iniciou a exploração de uma das maiores jazidas de níquel sulfetado do mundo, localizada em território do município de Itagibá. Entretanto, em virtude do empreendimento ficar mais próximo da cidade de Ipiaú - cerca de 8Km em detrimento dos quase 30Km da cidade de Itagibá -, além da maior infraestrutura e facilidade de acesso e escoamento, a maioria das atividades e funcionários da empresa ficavam concentrados em Ipiaú - cerca de 400 empregos diretos e 1.000 indiretos.

Essa geração de emprego aliado ao consumo de outros bens e serviços no município de Ipiaú pela mineradora produziu grande impacto de ordem econômica e social - muito embora sua quantificação específica seja tarefa extremamente difícil

em virtude do empreendimento estar localizado no município de Itagibá. Ocorre que, no início de 2016, em virtude da crise econômica que acometeu o país e de fatores internacionais no valor do minério, a empresa encerrou suas atividades.

O Jornal A Tarde, em matéria veiculada no dia 13 de março de 2016 com a manchete “Mirabela ameaça fechar e demitir mil trabalhadores” (MOURA, 2016), noticiou a realização de uma audiência pública na Câmara de Vereadores do município de Ipiaú para tratar do assunto e relatou o comentário de Bebeto Galvão, deputado federal e presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Pesada e Montagem Industrial, que participou da audiência pública e afirmou que “o fechamento da mineradora vai agravar a crise econômica e social da região, e além de Itagibá vai atingir Ipiaú, Ibirataia, Ubatã, Jitaúna, Jequié e Ubaitaba”.

Por isso, como a grande maioria dos dados aqui apresentados são de até 2014, ainda não é possível - com base nos dados divulgados pelas instituições governamentais - se ter uma ideia da atual situação econômica e social do município de Ipiaú após o encerramento das atividades da mineradora. Certo é que, inevitavelmente, produziu significativos impactos negativos.

Em relação aos órgãos da justiça, o município de Ipiaú conta com fórum da justiça estadual, sendo a comarca contemplada com uma vara cível, uma vara crime e uma vara do sistema dos Juizados Especiais. Não obstante, de acordo com a Lei estadual nº 10.845, de 27/11/2007, que dispõe sobre a organização e divisão judiciária do Estado da Bahia, o município de Ipiaú deveria contar com duas varas cíveis e duas varas criminais:

Art. 152 - Nas Comarcas de Bom Jesus da Lapa, Entre Rios, Ipiaú, Itamaraju, Itaparica, Luiz Eduardo Magalhães e Santo Amaro servirão 5 (cinco) Juizes de Direito, assim distribuídos:

I - 02 (duas) Varas dos feitos relativos às Relações de Consumo, Cíveis e Comerciais, sendo que a 1ª Vara terá competência cumulativa para processar e julgar os feitos relativos a Registros Públicos e Acidentes de Trabalho e a 2ª Vara, os feitos relativos à Fazenda Pública;

II - 02 (duas) Varas Criminais, sendo que a 1ª Vara terá competência cumulativa para processar e julgar os feitos relativos à Júri e a Execuções Penais e, a 2ª Vara, os feitos relativos à Infância e Juventude;

III - 01 (uma) Vara do Sistema dos Juizados Especiais. (BAHIA, 2007).

No tocante ao Ministério Público, o município de Ipiaú conta com quatro Promotorias de justiça, vinculadas à promotoria regional nº 16, com sede no município de Jequié. Com relação às atribuições das promotorias, o órgão especial do colégio de procuradores de justiça do Ministério Público do Estado da Bahia editou a resolução nº 03/2012, que dispõe sobre a fixação das atribuições das Promotorias de Justiça, nos seguintes termos:

Art. 2º. Fixar as atribuições das Promotorias de Justiça, em conformidade com o Anexo.

Comarca de Ipiaú:

1ª promotoria de justiça - consumidor (cível e criminal), idoso (cível e criminal), cível, família, sucessões, interditos, meio ambiente (cível e criminal), inclusive habitação e urbanismo e patrimônio histórico;

2ª promotoria de justiça - pessoa com deficiência (cível e criminal), registros públicos, inclusive habilitação de casamento, violência doméstica contra a mulher (cível e criminal), infância e juventude (cível e criminal);

3ª promotoria de justiça - controle externo da atividade policial, criminal, execuções penais, júri, tóxicos;

4ª promotoria de justiça - cidadania (cível e criminal), inclusive "saúde", "educação", "discriminação", patrimônio público e moralidade administrativa (cível e criminal), fazenda pública, fundações: fiscalização das fundações e terceiro setor.

O município também é contemplado pela sede da subseção da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/BA que, além da comarca de Ipiaú, abrange outras onze cidades: Aiquara, Aurelino Leal, Barra do Rocha, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Ibirapitanga, Itagibá, Jitaúna, Ubaitaba, Ubatã (OAB, 2017). Lembrando que, dos municípios abrangidos pela subseção da OAB/BA de Ipiaú, nem todos são integrantes do Território de Identidade Médio Rio de Contas, uma vez que a OAB/BA utiliza critérios diversos dos do Governo do Estado.

A Lei nº 4.124, de 27.08.62 (BRASIL, 1962), que criou as antigas Juntas de Conciliação e Julgamento na 5ª Região da Justiça do Trabalho, hoje varas do trabalho, dispôs: “Art. 1º - São criadas, na 5ª Região da Justiça do Trabalho, 11 (onze) Juntas de Conciliação e Julgamento, respectivamente, nas comarcas de [...] VIII - Ipiaú, sobre os Municípios de Ipiaú, Ubaitaba e Camamu.” Inicialmente a junta de conciliação e julgamento da comarca de Ipiaú abrangia apenas três municípios. Hoje, a antiga junta da comarca de Ipiaú - transformada na vara do trabalho de Ipiaú – abrange, além desses, os municípios de Aiquara, Aurelino Leal, Barra do Rocha,

Dário Meira, Gandu, Gongogi, Ibirapitanga, Ibirataia, Itagi, Itagibá, Itamari, Jitaúna, Maraú, Nova Ibiá e Ubatã²⁶.

Por fim, o município não é contemplado por comarca da Justiça Federal - fazendo parte da jurisdição da comarca do município de Jequié -, e não é contemplado por unidade da Defensoria Pública do Estado da Bahia nem da União e também não conta com Defensor Público atuante na comarca.

5.2 O PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA BAHIA E O PROGRAMA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA

A Lei estadual nº 12.504, de 29 de dezembro de 2011, da Bahia, que Institui o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2012-2015 estabeleceu diretrizes, objetivos e metas com o propósito de possibilitar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientando a ação governamental de maneira a convergir com as prioridades da sociedade²⁷:

Art. 1º - Fica instituído o Plano Plurianual - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015, estabelecendo de forma regionalizada, conforme o disposto no art. 159, I, da Constituição do Estado, diretrizes, objetivos e metas com a finalidade de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a ação governamental, orientar a definição de prioridades e ampliar as condições para o desenvolvimento sustentável. (BAHIA, 2011)

De acordo com o Art. 2º do PPA 2012-2015, sua elaboração foi norteadada conforme os seguintes princípios orientadores: “I - a inclusão social; II - a participação social; III - a sustentabilidade ambiental; IV - a afirmação dos direitos do cidadão; V - o desenvolvimento com equidade; VI - a gestão transparente e democrática; VII - a excelência na gestão”²⁸.

²⁶ Com exceção do município de Camamu que foi remanejado para a jurisdição da comarca de Valença. Disponível em: <<https://www.trt5.jus.br/varas>>. Acesso em: 11 out. 2017.

²⁷ “O fortalecimento do sistema de planejamento e gestão - através do PPA participativo, nos permite a adoção de critérios mais racionais no processo de tomada de decisão, na definição e hierarquização das prioridades de Governo. Contribui, também, para uma alocação mais eficiente dos recursos orçamentários, conferindo maior eficácia e legitimidade às ações governamentais, face às crescentes demandas e aspirações da coletividade.” (BAHIA, 2011, p.11).

²⁸ “A partir desta premissa, aprimoramos a metodologia utilizada no processo de elaboração do Plano Plurianual, com base num entendimento da ação de planejamento, enquanto extensão de um processo de decisão política, em que o Governo tenha na sociedade organizada um parceiro fundamental na definição das políticas públicas. Estas se traduzem numa pactuação de compromissos entre o Poder Público e os diversos atores sociais, conferindo legitimidade e transparência às ações de Governo. Ou seja, colocando o aparelho do Estado a serviço do interesse público.” (BAHIA, 2011, p. 9).

As políticas públicas elaboradas pelo Governo do Estado foram dispostas no próprio PPA, consubstanciadas em programas que estão em anexo à Lei instituidora do Plano Plurianual. O art. 3º da Lei estadual nº 12.504 dispõe expressamente nesse sentido:

Art. 3º - O Plano Plurianual 2012-2015, alicerçado no fortalecimento da função de planejamento governamental, pelo maior diálogo com a dimensão estratégica e estruturação na dimensão tática, está organizado em Eixos Estruturantes e respectivas áreas temáticas, **em que as políticas públicas estão expressas por meio de Programa**, composto por Ementa, Indicadores, Recursos do Programa e Compromissos. (BAHIA, 2011, grifo nosso).

A declaração do dispositivo legal de conferir aos programas governamentais do Estado da Bahia a consolidação e expressão das políticas públicas, a construção teórica espelhada principalmente no capítulo 2 desta pesquisa, converge nesse mesmo sentido. A título de exemplo, destacamos mais uma vez a definição de políticas públicas atribuída por Bucci (2013, p. 238): “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Portanto, as políticas públicas estaduais estão expressas nos programas que compõem o PPA. Por sua vez, os programas são compostos por Ementa, Indicadores, Recursos do Programa e Compromissos. Assim, para uma melhor compreensão e análise, importante se faz apresentar a definição de cada um desses elementos:

- a) Ementa: expressa o resultado ou impacto pretendido pela ação de governo (Art. 3º, §1º).
- b) Indicadores: são instrumentos que permitem identificar e aferir a efetividade do Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação (Art. 3º, §2º).
- c) Recursos do Programa: indicam uma estimativa para a consecução dos Compromissos (Art. 3º, §3º).
- d) Compromissos: refletem o que deve ser feito e as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Entregas ou Iniciativas, sob a responsabilidade de um órgão setorial, e tem como atributos: I - Meta: uma medida do alcance do Compromisso, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; II - Entrega ou Iniciativa: declara as iniciativas a serem

empreendidas para a entrega de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas (Art. 3º, §4º).

O PPA 2012-2015 apresenta um novo modelo metodológico, no qual afirma ser capaz de traduzir a renovação com os compromissos da população de continuar a execução de políticas públicas buscando o máximo de eficácia, eficiência e efetividade na execução do gasto público. “E a efetividade não é apenas categoria fundamental de qualquer processo de avaliação e monitoramento; é, acima de tudo, a capacidade que uma política pública tem de transformar para melhor a vida das pessoas, via otimização do uso dos recursos públicos.” (BAHIA, 2011, p. 11).

Ciente de que a função estatal de planejamento deve incorporar os meios capazes de orientar a formulação e execução eficazes das políticas públicas, o PPA apresenta um viés em que as políticas públicas não estejam unicamente relacionadas à solução dos problemas públicos, mas também dialogando com a dimensão estratégica previamente estabelecida.

Apresentada a maneira utilizada pelo Estado da Bahia para planejar, elaborar e dispor sobre as suas políticas públicas, impõe-se abordar especificamente sobre a política pública objeto de análise da presente pesquisa.

O Plano Plurianual do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015 (BAHIA, 2011, p. 401) contém a política pública - programa - denominada de “Acesso à Justiça integral e gratuita”, integrante do eixo estruturante: justiça integral e gratuita e garantia dos direitos do cidadão; e da área temática: justiça cidadã, sob a responsabilidade da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Com auspícios no eixo estruturante: justiça integral e gratuita e garantia dos direitos do cidadão, a política pública registra propósitos e necessidades, realçando a importância do planejamento estratégico como base para os avanços indispensáveis ao fortalecimento da instituição - Defensoria Pública - “cuja credibilidade e reconhecimento junto à população mais pobre do estado são, hoje, indiscutíveis.” (BAHIA, 2011, p. 397).

A política pública evidencia que, em se tratando de um contexto permeado, ainda, por carências estruturais, sua importância social e a crescente demanda por serviços prestados pela instituição colocam a Defensoria Pública como uma

organização indispensável, na estrutura governamental do Estado, para apoiar a efetivação dos direitos e combater suas violações.

A própria política reconhece que, não obstante os avanços da década dos anos 2000, ainda existem vários e grandes obstáculos a serem enfrentados, na medida em que

a presença da Defensoria Pública na Bahia não cobre, ainda, todos os “territórios de identidade”, principalmente naqueles municípios que mostram baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social, alta violação dos direitos dos cidadãos e maiores índices de C-VLI - Crimes Violentos Letais e Intencionais e CVP - Crimes Violentos Contra o Patrimônio. (BAHIA, 2001, p. 398).

Em relação aos problemas a serem enfrentados pela política pública, ela pontua que:

O número de defensores públicos é menor que o necessário para atender a população carente, o que acaba contribuindo para o agravamento da exclusão social na Bahia. Em um Estado composto por 417 municípios, a Defensoria atende a apenas 32, o que corresponde a menos de 8% do total. Dos 583 cargos de Defensor Público previstos em lei, apenas 196 são ocupados. (BAHIA, 2001, p. 398).

Portanto, nesse cenário, são muitos os desafios apresentados à Defensoria Pública do Estado da Bahia, e as medidas a serem tomadas como forma de ações de enfrentamento devem nortear sua projeção como entidade essencial à Justiça, dentre os quais a própria política destaca:

(i) aumentar a acessibilidade, com serviços de qualidade e de forma integral, da população carente aos serviços de justiça; (ii) contribuir para o fortalecimento de uma consciência cidadã, de respeito aos direitos da população em situação de risco social; e (iii) investir nas dimensões de planejamento, pessoas, tecnologias e processos para alinhar a estrutura às estratégias institucionais. (BAHIA, 2011, p. 398-399).

Já sobre a área temática justiça cidadã - o tema Justiça Cidadã representa a ação precípua da Defensoria - a política reflete a missão, visão, valores e princípios estratégicos, assumindo a educação para os direitos humanos como norteadora da sua atuação, através (i) da ampliação do acesso aos cidadãos necessitados de

assistência e orientação jurídica, integral e gratuita para fortalecimento das políticas de direitos humanos, coletivos e difusos, e (ii) da defesa judicial, extrajudicial e administrativa, em todos os graus e instâncias (BAHIA, 2011, p. 400).

A ementa da política Acesso à Justiça integral e gratuita que, conforme anteriormente abordado, expressa o resultado ou impacto pretendido pela ação de governo (Art. 3º, §1º da Lei estadual nº 12.504/2011), dispõe que a finalidade do programa é

contribuir para a redução das desigualdades, conflitos sociais e de violação dos direitos das pessoas em situação de hipossuficiência ou vulnerabilidade, individual e coletiva, através da assistência extrajudicial e judicial, integral, gratuita e multidisciplinar, valorizando a dignidade humana e cidadã. (BAHIA, 2011, p. 401).

Já o compromisso da política consiste em garantir a dignidade da pessoa humana e reduzir as desigualdades sociais, prestando assistência jurídica integral e gratuita. O compromisso, de acordo com o art. 3º, §4º da Lei estadual nº 12.504/2011, reflete o que deve ser feito e as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Entregas ou Iniciativas, sob a responsabilidade de um órgão setorial – a Defensoria Pública.

A política prevê as seguintes Entregas/Iniciativas:

- a) Prestação da Assistência Jurídica, Integral e Gratuita ao Cidadão;
- b) Intensificação do atendimento jurídico itinerante aos povos tradicionais, comunidades rurais, quilombolas, indígenas e populações vulneráveis;
- c) Estruturação de núcleos temáticos para atendimento ao cidadão;
- d) Dinamização e funcionamento da Corregedoria;
- e) Fortalecimento e funcionamento da Ouvidoria Geral;
- f) Estímulo às práticas de assistência integral ao sistema prisional e às Casas de Atendimento Socio-educativo - Case's;
- g) Prevenção à judicialização de conflitos fomentando a prática de mediação e conciliação;
- h) Ampliação da disponibilização dos serviços da Defensoria, nos territórios de identidade do Estado;
- i) Implantação das Defensorias Especializadas e Regionais;
- j) Fortalecimento das parcerias com Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Ministério Público do Estado da Bahia, Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e Universidades.

O compromisso da política pública, além das entregas/iniciativas, também tem como atributos as metas, que são uma medida do alcance do compromisso, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa. As metas da política Acesso à Justiça integral e gratuita para o quadriênio 2012-2015 são:

- a) Atender 800 mil pessoas/ano na prestação da Assistência Jurídica de forma ampla;
- b) Implantar 10 Defensorias Regionais;
- c) Implantar 3 Defensorias Especializadas;
- d) Estruturar 10 Núcleos Temáticos.

O orçamento previsto para o programa foi de R\$9.500.000,00, mais R\$ 41.133.000,00 para despesas com pessoal, aperfeiçoamento e manutenção, totalizando um montante de R\$50.633.000,00, correspondente a 0,09% do orçamento total do Estado da Bahia, previsto para o quadriênio 2012-2015.

Já a Lei estadual nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015, da Bahia, que institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019, estabeleceu as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de possibilitar a implementação e a gestão das políticas públicas, manteve a política pública do PPA anterior, apesar de algumas alterações.

No PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019 (BAHIA, 2015, p. 541-550), a política pública - programa - recebeu uma nova denominação: "Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos", integrante do eixo estruturante: garantia dos direitos dos cidadãos, sob a responsabilidade da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

O Programa Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos, apresentado neste PPA, 2016-2019, traduziu a ação precípua da Defensoria Pública e, como tal, reflete valores e princípios estratégicos, assumindo a efetivação dos direitos humanos como norteador filosófico da sua atuação.

Entre as dificuldades apresentadas pela política, destaque-se:

A criação de Defensorias Especializadas e Regionais, a ampliação do quadro de Defensor e a implantação do quadro de pessoal técnico e administrativo. Ressalte-se que o quantitativo de defensor público para atendimento no Estado previsto em 583, conforme LC nº 26 de 28/06/2006, alcançou 279 em junho de 2015, distante da necessidade requerida para atendimento aos 27 Territórios de Identidade da Bahia. O apoio técnico e administrativo é realizado na

capital e interior por servidores contratados pelo Regime de Direito Administrativo – REDA e 59 cargos comissionados (BAHIA, 2015, p. 542).

A política pública, apesar de algumas diferenças do PPA anterior (2012-2015), continua, de acordo com sua ementa, alinhada com o esforço de ampliar o acesso aos cidadãos necessitados de assistência e orientação jurídica, integral e gratuita, para fortalecimento das políticas de “direitos humanos, coletivos e difusos e a defesa judicial, extrajudicial e administrativa, em todos os graus e instâncias, com a expansão da cobertura dos territórios de identidade”, apostando na conquista de condições para cumprimento ao que estabelece o art. 98 da EC nº 80/2014.

Em relação aos compromissos, eles se assemelham aos do PPA anterior: ampliar a prestação de assistência jurídica, integral e gratuita a fim de garantir a dignidade da pessoa humana, através da implantação de Defensorias Públicas Regionais, interiorizando a instituição; realizar concurso para defensores, servidores e estagiários; nomear defensores e servidores aprovados; implantação de unidades de Defensoria; dentre outros.

A política pública do PPA 2016-2019 apresenta dois grandes diferenciais em relação ao PPA 2012-2015: 1-) o planejamento estratégico se deu através dos territórios de identidade, apontando qual medida/ação será tomada/implementada em cada um deles, enquanto que no PPA anterior o planejamento era a nível estadual; 2-) a disposição - previsão - do orçamento ser consideravelmente superior.

O PPA 2016-2019 estabeleceu uma previsão de R\$724.197.000,00 para o programa “Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos”, correspondente a 0,80% do orçamento total do Estado da Bahia, previsto para o quadriênio 2016-2019, em detrimento dos R\$50.633.000,00, correspondente a 0,09% do orçamento total do Estado da Bahia, previsto para o quadriênio 2012-2015. Portanto, houve um aumento de R\$673.564.000,00, equivalente a cerca de 1.330%²⁹.

²⁹ Esse aumento exponencial de alocação orçamentária entre o PPA 2012-2015 e 2016-2019 deve-se, entre outros fatores, ao cumprimento do quanto determinado pela Emenda Constitucional nº 80, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para acrescentar o art. 98 [...] § 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”.

5.3 OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E AS ETAPAS DA PESQUISA

Como já adiantado anteriormente no capítulo introdutório, dadas as características do objeto de estudo, o presente trabalho optou pelo método de abordagem hipotético-dedutivo. O método hipotético-dedutivo propõe a criação de uma hipótese preliminar, a partir de um problema existente, em conjunto com um arcabouço teórico, para que se tente falseá-la, encontrar uma falha na sustentação da hipótese, tentando explicar a existência de determinado fato (POPPER, 2013; LAKATOS ; MARCONI, 2010).

Segundo Popper (2013), a lógica do método hipotético-dedutivo surge a partir do momento em que as expectativas, aliadas ao conhecimento prévio, entram em conflito com as teorias existentes, produzindo um problema. No caso específico da presente pesquisa, as expectativas, aliadas ao conhecimento prévio, traduzidos principalmente nos capítulos 3 e 4, dizem respeito ao direito fundamental do acesso à justiça através da assistência jurídica gratuita, obrigação prestacional do Estado e direito do cidadão necessitado, nos termos já abordados.

O problema surge do confronto da expectativa (prestação de assistência jurídica gratuita pelo Estado aos cidadãos necessitados) com o conhecimento prévio (a inexistência da instituição estatal - Defensoria Pública - responsável pela prestação de assistência jurídica gratuita, no município de Ipiaú/BA - delimitação espacial/territorial). Assim, impõe-se a seguinte indagação: De que forma se dá a garantia do direito fundamental ao acesso à justiça da população necessitada dos serviços de assistência jurídica gratuita do município de Ipiaú/BA?

Quanto aos métodos de procedimento que configuram etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratas, conforme Lakatos e Marconi, (2010), foram utilizados três tipos:

- 1-) o bibliográfico, que é um tipo de pesquisa conduzida a partir de estudos já elaborados e publicados, sendo utilizados, nesta pesquisa, livros, artigos científicos, dicionários e jornais, utilizados principalmente nos capítulos anteriores (LAKATOS ; MARCONI, 2010);
- 2-) o documental, que é um tipo de pesquisa semelhante à pesquisa bibliográfica, diferindo na natureza e na qualidade das informações contidas nas fontes. Na pesquisa documental, as informações ou dados estão sem

tratamento analítico, e o próprio pesquisador fará sua análise. Os documentos analisados nesta pesquisa serão descritos posteriormente, em momento oportuno (LAKATOS ; MARCONI, 2010);

3-) o funcionalista, que representa mais um método de interpretação do que de investigação, estuda a sociedade do ponto de vista da função de suas unidades, isto é, como um sistema organizado de atividades. Será representado na análise dos resultados da pesquisa e no relatório final de conclusão (LAKATOS ; MARCONI, 2010, p. 92).

Em relação ao tipo de pesquisa, quanto a sua natureza, optou-se pela modalidade aplicada. Isso porque, ao partir de um referencial conhecido e aceito para verificar a sua aplicabilidade, a formulação de determinada hipótese, o cerne do trabalho foi a pesquisa de campo, e neste caso não existe a necessidade de uma formulação da lógica que seria usada na apropriação teórica, pois ela (a teoria) é aceita, é apenas uma descrição do que já existe e a verdadeira abordagem recai sobre a pesquisa de campo.

Diferentemente da pesquisa básica, que objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da Ciência, sem aplicação prática prevista, envolvendo verdades e interesses universais, a pesquisa aplicada objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais (GERHARDT ; SILVEIRA, 2009, p. 34 - 35).

Quanto à forma de abordagem, foi utilizada a quanti-qualitativa, pois além de oferecer descrições ricas sobre uma realidade específica, ajuda o pesquisador a superar concepções iniciais e a gerar ou revisar as estruturas teóricas adotadas anteriormente, oferecendo base para descrições e explicações de contextos específicos, podendo auxiliar o pesquisador a ir além de concepções iniciais.

Com base na abordagem do problema, foi mensurado, quantitativamente, o percentual da população necessitada dos serviços de assistência jurídica integral e gratuita no município de Ipiaú/BA, e qualitativamente, os tipos de serviços prestados com foco na compreensão dos fenômenos sociais³⁰, descrevendo-os e interpretando-os mediante o contato direto do investigador com o objeto da presente pesquisa.

³⁰ Nesse sentido, "A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais." (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.32).

Quanto ao objetivo geral, a pesquisa é do tipo descritivo-exploratória, pois objetivou conhecer e interpretar a realidade por meio da observação, descrição, classificação e interpretação de fenômenos, sem nela interferir para modificá-la.

Segundo Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa do tipo descritiva exige do pesquisador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, sendo a análise documental um dos principais exemplos da pesquisa descritiva. No presente trabalho, a descrição da realidade territorial da pesquisa - delimitação espacial - foi apresentada, principalmente no presente capítulo, na seção 5.1, e o instrumento objeto de análise, a política pública, na seção 5.2.

A pesquisa do tipo exploratória, conforme Gil (2007), tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Esse tipo de estudo envolve, prioritariamente: (a) levantamento bibliográfico; e (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado. A definição das etapas exploratórias utilizadas nesta pesquisa serão apresentadas mais adiante.

Quanto à obtenção de dados, foi utilizada a técnica da coleta documental, questionário e entrevistas. Após a elaboração definitiva dos instrumentos de coleta de informações, foi utilizada, como fonte primária de informação, a pesquisa documental, através dos dados constantes e referentes ao Plano Plurianual PPA 2012-2015 e 2016-2019 do Estado da Bahia.

Com os dados em mãos, foi feito um recorte do universo populacional de sujeitos que têm experiências práticas com o problema pesquisado ou têm nele interferência direta, para aplicação de uma entrevista com um roteiro semiestruturado - que será apresentada na seção a seguir. A entrevista semiestruturada ou semipadronizada busca compreender a rede complexa de conhecimentos que o entrevistado possui sobre o tópico em estudo, trazendo à tona dados que se referem às atitudes, valores e opiniões da pessoa entrevistada.

Quadro 2 - Sistematização dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa

PESQUISA	CLASSIFICAÇÃO	MODALIDADE
Métodos	Método de Abordagem Científica	Hipotético-Dedutivo
	Métodos de Procedimento	Bibliográfico
		Documental
		Funcionalista
Tipo	Quanto à natureza	Aplicada
	Quanto à forma de abordagem	Quanti-qualitativa
	Quanto ao Objetivo Geral	Descritivo-Exploratória
Técnica	Quanto à obtenção de dados	Coleta Documental
		Questionário
		Entrevista

Fonte: Produzida pelo autor desta dissertação (2017).

A pesquisa de campo é a fase de comprovação da teoria; neste caso, comprovação da hipótese, pelo fato de a pesquisa ter utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo. Em síntese, a metodologia da pesquisa de campo permitiu verificar (falsear) a hipótese, esclarecendo o que se procurava.

Sendo assim, cumpre apresentar a hipótese central da dissertação revelada no capítulo introdutório: conforme previsão constitucional, o Estado tem a obrigação de prestar assistência jurídica gratuita através das Defensorias Públicas e, subsidiariamente, do Ministério Público, aos que comprovarem a insuficiência de recurso. Não obstante, o município de Ipiaú/BA não é contemplado por nenhuma unidade da Defensoria Pública estadual ou federal, também não há defensor público atuante na cidade, o que nos faz concluir, de maneira superficial, que a população economicamente vulnerável do referido município está excluída da possibilidade de questionar/reivindicar seus direitos perante o poder judiciário, estando marginalizada em relação ao direito fundamental do acesso à justiça e dos demais direitos dele decorrentes.

Passamos agora à caracterização, passo a passo, da metodologia empregada na pesquisa de campo, apresentando os métodos que foram empregados para verificar o fenômeno cuja hipótese buscamos comprovar (ou falseá-la). Inicialmente, serão apresentados os atores - população objeto da investigação - e o porquê de suas respectivas importâncias para a pesquisa, e, posteriormente, serão apresentadas as técnicas de pesquisa utilizadas (coleta documental, questionário e/ou entrevista) com cada um dos atores e seus respectivos resultados.

Comprovação da hipótese:

- a) Ator nº 1- Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia - SEPLAN: como o objeto do presente estudo consiste, pelo menos no que concerne especificamente à parte da análise, nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado da Bahia, evidentemente que a SEPLAN/BA, como órgão máximo de planejamento e avaliação da ação estatal, pode ter relevantes informações (dados, relatórios, dentre outros) que possam contribuir para a presente pesquisa. Por isso, a escolha da SEPLAN/BA como primeiro ator e fonte inicial das informações;
- b) Ator nº 2- Defensoria Pública do Estado da Bahia - DP/BA: o problema público tratado no presente trabalho, como já reiteradamente abordado nos capítulos e seções anteriores, é de responsabilidade da DP/BA, tanto como prestadora imediata dos serviços - conforme determinação constitucional, aliada à construção teórica dos capítulos 3 e 4 -, quanto como gestora da política em análise - conforme verificado na descrição da política constante no PPA do Estado da Bahia para os quadriênios 2012-2015 e 2016-2019. Portanto, a escolha da DP/BA deveu-se a preeminência da possibilidade deste ator estar de posse das principais informações, e do maior número delas, com relação à implementação da política, localidade, quantidade, dificuldades etc;

Exame das variáveis (falseamento da hipótese):

- c) Ator nº 3- Tribunal de Justiça do Estado da Bahia - TJ/BA: pretendeu-se investigar se o TJ/BA adota medidas com o objetivo de concretizar o direito ao acesso à justiça no município de Ipiaú através da nomeação de advogados dativos, dos juizados especiais, dentre outros;
- d) Ator nº 4- Ordem dos Advogados do Estado da Bahia - OAB/BA: pretendeu-se investigar, e confirmar, se a OAB/BA recebeu solicitação do TJ/BA para que indicasse membro da classe para atuar como advogado dativo no município de Ipiaú;
- e) Ator nº 5- Ministério Público do Estado da Bahia - MP/BA: pretendeu-se investigar se o MP/BA - como instituição subsidiária à DP/BA, nos casos permitidos em lei, atuou como representante processual das pessoas necessitadas dos serviços objeto do presente estudo no município de Ipiaú;

- f) Ator nº 6- Prefeitura Municipal de Ipiaú: pretendeu-se investigar se a Prefeitura disponibilizou serviços de assistência jurídica gratuita através da figura dos assistentes jurídicos;
- g) Ator nº 7- Câmara Municipal de Ipiaú: pretendeu-se investigar se a Câmara disponibilizou serviços de assistência jurídica gratuita através da figura dos assistentes jurídicos.

A análise teve como base os dados coletados e sistematizados na construção teórica correspondente ao tema, partindo de um estudo quanti-qualitativo, voltado tanto para a compreensão do processo social, quanto para as relações estabelecidas entre as variáveis, que foram escolhidas entre as mais adequadas ao contexto aqui destacado, hierarquizando-as segundo a sua prioridade, importância e pertinência, para que, ao final, pudessem ser confrontadas as informações disponíveis com o intuito de obter as conclusões. Finalizada esta fase, foi possível a elaboração de redação a respeito das conclusões obtidas.

5.4 COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Para qualquer investigação, avaliação ou pesquisa, é de fundamental importância se perceber, com cautela, o verdadeiro papel da coleta das informações e dos dados: as precauções prévias a serem tomadas, quais os tipos de técnicas a serem utilizadas e o que fazer com os resultados obtidos são algumas das questões que devem ser pensadas inicialmente.

Conforme adiantado na seção anterior, a presente pesquisa utilizou três técnicas de coleta de dados: entrevista, questionário e análise (ou estudo) de documentos. Assim, é importante - mesmo que sucintamente - definir cada uma dessas técnicas.

Para Ketele e Roegiers (1993, p. 18-19), apesar da entrevista³¹ ter um significado muito restritivo, ela não é unívoca, havendo dois tipos: a) a entrevista com uma pessoa para interrogá-la sobre determinado ato praticado, sobre suas ideias, seus projetos, quer para difundir o seu conteúdo ou utilizar para fins de análise; e b) a entrevista na qual o jornalista (entrevistador) interroga uma

³¹ Segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 178), a entrevista é “o encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social”.

determinada pessoa sobre sua vida, as suas opiniões com o fim de publicar um relato da conversa.

Esta pesquisa adotou a primeira opção (tipo), em que o pesquisador/entrevistador atua no sentido de obter a informação para fins de análise e difusão. Também foram adotados os questionários orais e as conversas de investigação como elementos do subconjunto do vasto conjunto das entrevistas, na medida em que o pesquisador executou a entrevista munido de um questionário semiestruturado (entrevista semidirigida), mas deixou o entrevistado livre para fazer outras considerações. Sempre que necessário, o pesquisador/entrevistador interferiu para que a direção da entrevista - neste ponto sob o elemento da conversa de investigação - seguisse na perspectiva dos objetivos do presente trabalho.

A entrevista, portanto, é uma conversação realizada frente a frente, proporcionando ao entrevistador, verbalmente, a informação necessária. Por essa razão que alguns autores consideram a entrevista como o instrumento por excelência da investigação social, devido à quantidade, ao conteúdo e, principalmente, à qualidade das informações que podem ser obtidas.

Em relação ao questionário³², faz-se necessário diferenciá-lo da entrevista, mas é importante frisar que os dois dão segurança à legalidade dos dados obtidos. Sustenta-se que os questionários tendem a limitar os resultados às respostas obtidas a partir das questões elaboradas previamente, mas têm maior segurança no que diz respeito à imparcialidade do pesquisador na coleta das informações, além de serem menos dispendiosos em comparação à entrevista (SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1987, p. 16-17).

Dessa forma, foram aplicados questionários com perguntas abertas, possibilitando ao entrevistado responder livremente, usando linguagem própria, e emitir opiniões, propiciando uma investigação mais profunda e precisa. Essa técnica de coleta de informações foi utilizada para o estudo das variáveis, evidenciando o maior número de correlações possível em função dos objetivos da presente pesquisa.

Por fim, a técnica de coleta de dados da análise documental (ou estudo de documentos), de acordo com Lakatos e Marconi (2010, p. 157), caracteriza-se pela

³² Segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 184) o questionário é: “um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”.

busca, averiguação e análise de documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina por fonte primária de informação, podendo ser feito no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois. Para Ketele e Roegiers (1993, p. 38), a análise de documentos é a consulta de arquivo que foi “selecionado segundo uma estratégia muito precisa e tratado como um dado da investigação”, assim como a entrevista e o questionário.

Assim, os documentos utilizados foram coletados e compilados pelo próprio pesquisador, após o acontecimento do fato, por ocasião das etapas da pesquisa, na medida em que o contato com os atores definidos na seção anterior foi ocorrendo. Dentre os documentos coletados e analisados, destacam-se: documentos de arquivos públicos, publicações administrativas, estatísticas, dentre outros.

Após a descrição e apresentação da metodologia e das técnicas de coleta de dados utilizadas, vêm a apresentação, análise e interpretação das informações e dos dados obtidos. Como forma de melhor detalhamento, explicação e entendimento das informações e de como ocorrem as etapas, estas foram dispostas em dois blocos: a) confirmação da hipótese; e b) estudos das variáveis (falseamento da hipótese), subdividindo ainda em tópicos de acordo com os atores em que foram aplicadas as técnicas de coleta de dados.

a) Comprovação da hipótese:

I. Ator nº 1- Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia - SEPLAN

A coleta de dados com relação ao ator nº 1 se deu através de análise de documentos e entrevista. Em relação aos documentos, foram analisados os instrumentos de planejamento do Estado, notadamente os Planos Plurianuais 2012-2015 e 2016-2019, além das suas respectivas Leis instituidoras.

A análise dos PPA compreendeu a descrição do programa de acesso à justiça integral e gratuita na seção 5.2 deste capítulo e a compreensão da forma de agir estatal para um melhor entendimento e correlação com o objeto deste estudo.

Também foram analisados os relatórios anuais circunstanciados do governo entre os anos de 2012 e 2016. O objetivo era buscar dados relativos à execução das políticas públicas descritas na seção 5.2, possibilitando a mensuração quantitativa do alcance das referidas políticas no município de Ipiaú. Entretanto, não foram

localizadas informações referentes às políticas nos documentos disponibilizados pela SEPLAN/BA no site eletrônico do órgão.

Em entrevista realizada na SEPLAN/BA com o Secretário Estadual de Planejamento e o Chefe de Gabinete da secretaria, foi questionado se o órgão possuía dados referentes ao monitoramento/avaliação da política pública (programa) Acesso à Justiça Integral e Gratuita (PPA 2012-2015) que, posteriormente, foi transformado em Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos (PPA 2016-2019).

Em resposta, foi afirmado que não, pois

essas informações são de responsabilidade da DP/BA, órgão responsável pela elaboração, implementação e avaliação da referida política pública. No final de cada ano, ela elabora um relatório das atividades e dos resultados de cada um dos programas componentes da política pública. (informação verbal, 2017)³³.

Em seguida foi questionado se existia uma cooperação entre a SEPLAN/BA e a DP/BA, tendo em vista a maior capacidade técnica e estrutural da secretaria para: 1) elaborar a política; 2) monitoramento da política; e 3) compartilhamento/divulgação dos dados constantes dos relatórios anuais, confirmando o direito de acesso à informação, assim como feito pela SEPLAN com as políticas de responsabilidade do Poder Executivo.

Em resposta foi afirmado que não, pois:

A Defensoria Pública é um órgão/instituição autônoma para elaborar, implementar e avaliar suas atividades e políticas públicas sob sua responsabilidade. No momento da elaboração do Plano Plurianual, ela participa de mesas e audiências públicas, juntamente com a SEPLAN/BA, para debater e discutir as questões relacionadas ao planejamento, mas não há interferência da SEPLAN/BA. Em relação aos dados, fruto da avaliação e monitoramento, eles não são repassados/informados à SEPLAN/BA para que integre o relatório anual divulgado pela SEPLAN/BA com os dados/informação das políticas públicas de responsabilidade do Poder Executivo. Acredito que a própria DP/BA deva divulgar seus relatórios em seu site, disponibilizando pela internet. (informação verbal, 2017)³⁴.

Para averiguar a informação de que a DP/BA divulga seus relatórios em site, disponibilizando pela internet, foi consultada³⁵ a página da instituição e não foi

³³ Entrevista realizada na SEPLAN/BA com o Secretário Estadual de Planejamento e o Chefe de Gabinete em 2017, para fins desta pesquisa.

³⁴ Entrevista realizada na SEPLAN/BA com o Secretário Estadual de Planejamento e o Chefe de Gabinete em 2017, para fins desta pesquisa.

³⁵ Consulta realizada em 24 out. 2017, às 10h50min, no endereço eletrônico: <<http://defensoria.ba.def.br/>>.

localizada qualquer informação referente aos relatórios de execução dos programas, fruto de avaliação e monitoramento, apenas algumas singelas notícias esparsas sobre determinadas ações da DP.

Importante destacar que a Lei estadual nº 12.504, de 29 de dezembro de 2011, da Bahia, que Institui o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2012-2015 estabeleceu a obrigatoriedade da divulgação desses relatórios:

Art. 11 - Fica o Poder Executivo obrigado a encaminhar ao Poder Legislativo, como anexo do relatório de prestação de contas anual, relatórios de avaliação parcial da execução do Plano Plurianual, com o objetivo de apresentar os resultados alcançados, comparando-os com a proposta inicial, com destaque para os valores, metas atingidas, produtos, Territórios de Identidade, além de divulgá-los na internet, em formato e linguagem acessíveis à sociedade. (BAHIA, 2011).

Portanto, ao que tudo indica, nem a SEPLAN/BA nem a DP/BA divulgam as informações da execução das políticas públicas descritas na seção 5.2, em flagrante afronta ao dispositivo legal que instituiu o programa e ao princípio constitucional do acesso à informação, à cidadania e à própria democracia.

II. Ator nº 2- Defensoria Pública do Estado da Bahia - DP/BA

A coleta de dados com relação ao ator nº 2 se deu através de análise de documentos e entrevista. Em relação aos documentos, foram analisados diversas instruções normativas, resoluções e outros dispositivos legais que disciplinam as diretrizes da instituição, além dos relatórios anuais das atividades entre os anos de 2012-2016, cronogramas de visitas da Defensoria Pública itinerante, dentre outros documentos.

Em entrevista realizada na Diretoria de Planejamento e Orçamento da DP/BA, com a Diretora e Coordenadora Técnica, foi questionado: A DP/BA produz relatórios anuais circunstanciando suas atividades e apresentando o resultado do monitoramento/avaliação das políticas públicas sob sua responsabilidade? Eles são disponibilizados para acompanhamento da população? Onde?

Em resposta foi afirmado que:

A DP/BA produz relatórios após o findar de cada ano, sistematizando as ações desenvolvidas pela instituição durante o ano, além dos

resultados do monitoramento/avaliação das políticas públicas sob sua responsabilidade. Essas informações são principalmente de caráter financeiro/orçamentário que posteriormente irão compor a prestação de contas anual encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE/BA. O relatório não é disponibilizado pela internet, mas ele fica disponível aqui, na própria DP/BA e no TCE/BA. O que é feito para levar a informação até a população é a confecção de uma revista com as principais atividades/ações da DP/BA, de forma sintetizada. (informação verbal, 2017)³⁶.

De fato, foi confirmada a suposição anterior de que as informações contidas nos relatórios não eram disponibilizadas no site da instituição. Apesar dos relatórios ficarem confinados na sede da DP/BA e no TCE/BA, isso não significa dizer que a eles a população tem acesso, devido, principalmente, à extensão territorial do Estado. Querer que o cidadão interessado em ter acesso a essas informações se desloque até uma dessas instituições é, no mínimo, insensato.

Na oportunidade da entrevista foram fornecidos, ao pesquisador, os relatórios circunstanciados dos anos entre 2012 e 2016, além da revista mencionada na entrevista, através da qual a DP/BA leva a informação até a população. A referida revista, intitulada de “Fala Defensoria”, edição do mês de maio de 2017, apresenta apenas curtas informações relativas à atuação e à gestão da instituição, não se caracterizando como instrumento para análise das atividades desenvolvidas pela DP/BA nem das políticas por ela executadas.

Com relação aos relatórios, esses merecem destaque especial. Em verdade, não são relatórios na forma determinada pelo art. 11 da Lei estadual nº 12.504, de 29 de dezembro de 2011, mas sim, a própria prestação de contas anual encaminhada ao TCE/BA. Por mais que seja possível identificar características do relatório de avaliação parcial da execução das políticas públicas na prestação de contas, ambas não se confundem, são documentos distintos. Portanto, como a prestação de contas contempla múltiplas informações, principalmente no que diz respeito às questões financeiras, contábeis e orçamentárias, serão apresentados apenas os dados e as informações relevantes à pesquisa.

Conforme a prestação de contas, durante o exercício de 2012, foram executados 85,27% do orçamento, sendo 22,87% para o Programa 166, 47,84%

³⁶ Entrevista realizada na Diretoria de Planejamento e Orçamento da DP/BA, com a Diretora e Coordenadora Técnica em 2017, para fins desta pesquisa.

para o Programa 167 e 89,85 % para o Programa 504, conforme se pode visualizar no quadro abaixo.

Quadro 3 - Execução de cada Programa, por Projeto/Atividade

PROGRAMAS DE GOVERNO	DOTAÇÃO INICIAL	% de Participação	DOTAÇÃO FINAL em 31/12/12	% de Participação	VALOR EXECUTADO	% de Execução
166	2.195.000,00	1,95	2.195.000,00	1,81	501.995,42	22,87
167	8.360.000,00	7,41	9.731.792,00	8,04	4.655.457,00	47,84
504	102.264.890,00	90,64	108.976.068,00	90,13	97.919.325,32	89,85
TOTAL	112.819.890,00	100,00	120.902.860,00	100,00	103.096.777,70	85,27

Fonte: Defensoria Pública do Estado da Bahia (2017).

O programa 166 consubstancia a política pública objeto da presente pesquisa, que conforme se averigua no quadro acima, teve a menor dotação orçamentária (menos de 2%) e, ainda assim, dos três programas, foi a que teve o menor índice de execução (22.87%). Quando se trata das atividades/projetos executados do programa de acesso à justiça integral e gratuita, tem-se o seguinte resultado:

Quadro 4 – Execução do programa 166, por projeto/atividade

PROGRAMA	PROJETO/ATIVIDADE	FONTE	DOT INICIAL	DOT ATUAL	EMPENHADO	% EXECUÇÃO	
166 - ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA	1636	IMPLANTAÇÃO DE DEFENSORIA ESPECIALIZADA	00	100.000,00	79.000,00	0,00	0
	1640	IMPLANTAÇÃO DE DEFENSORIA REGIONAL	00	200.000,00	173.600,00	0,00	0
	2550	DINAMIZAÇÃO DA CORREGEDORIA DA DPE	00	300.000,00	300.000,00	70.605,58	23,54
	4425	PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA À POPULAÇÃO	00	1.200.000,00	1.157.960,00	282.907,72	24,43
			01	0,00	89.440,00	0,0	0
	4495	FUNCIONAMENTO DA OUVIDORIA GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA	00	277.000,00	277.000,00	72.749,72	26,26
4441	FUNCIONAMENTO DA DEFENSORIA INTINERANTE	00	118.000,00	118.000,00	75.732,40	64,18	
TOTAL PROGRAMA 166			2.195.000,00	2.195.000,00	501.995,42	22,87	

Fonte: Defensoria Pública do Estado da Bahia (2017).

A atividade finalística, 4425 - Prestação de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, executou, em 2012, apenas 24,43 % do orçamento correspondente à

dotação. Os projetos e as atividades, 1636 - Implantação de Defensoria Especializada e a 1640 - Implantação de Defensoria Regional, não foram executados no período. Comparando com o ano de 2011, houve um crescimento de 17,44 no número de Defensores, devido às nomeações de 29 membros durante o ano de 2012.

Agora cabe fazer um destaque importante. Conforme entrevista realizada na Diretoria de Planejamento e Orçamento da DP/BA, foi informado que até o ano de 2012 os relatórios/prestação de contas, por uma imposição do TCE/BA, eram feitos de forma mais detalhada, com indicação minuciosa dos programas, apresentando as informações por unidade da DP/BA. Entretanto, após 2012, o TCE/BA alterou a orientação:

Até o ano de 2012 os relatórios eram confeccionados de forma mais complexa e detalhada, por uma imposição do próprio TCE/BA na oportunidade da prestação de contas, quando se indicava a cidade onde cada ação foi desenvolvida. De 2013 em diante, o TCE/BA flexibilizou a prestação de contas, exigindo um relatório mais sucinto. A partir daí os relatórios informam apenas a quantidades de ações, mas não discriminam a localidade ou outra informação. Os defensores não são mais obrigados a enviar relatórios detalhados de suas atividades à Diretoria de Planejamento e Orçamento, apenas a quantidade. Alguns até informam, outros não. Eles fazem esse detalhamento maior para a corregedoria da DP/BA. (informação verbal, 2017)³⁷.

Detectam-se, ao menos, duas grandes inconsistências: 1) percebe-se que a confecção dos relatórios se dá, primordialmente, pela exigência da prestação de contas que orienta todo o processo de armazenamento de dados e informações; e 2) a falta de compartilhamento de informações dentro da própria estrutura da instituição, pois após a flexibilização na prestação de contas pelo TCE/BA, os defensores não têm a obrigação de enviar relatórios detalhados de suas atividades à Diretoria de Planejamento e Orçamento, mas os enviam para a corregedoria da DP/BA.

Apesar das prestações de contas dos anos de 2013 e 2014 serem bem mais sucintas e singelas, dificultando a interpretação das informações, percebe-se que a realidade reprisa-se quase que por completo nesse biênio. Os dados gerais apresentam pequenos avanços em algumas áreas e estagnação em outras.

³⁷ Entrevista realizada com a Diretoria de Planejamento e Orçamento da DP em 2017, para fins desta pesquisa.

Na prestação de contas do ano de 2015 - último ano de exercício do PPA -, é apresentado um quadro com os dados individualizados por ano, referentes ao quadriênio do PPA 2012-2015.

Quadro 5 – Evolução anual de execução do PPA 2012-2015

Indicador	Índice de referência	Aferido				Índice esperado (PPA 2012-2015)
		1º ano (2012)	2º ano (2013)	3º ano (2014)	4º ano (2015)	
Programa 166 – Acesso à Justiça Integral e Gratuito						
Desempenho anual	603.783	683.775	645.531	785.729	910.518	3.200.000
Nº de Territórios Atendidos	20	17	15	17	19	27
Nº de Municípios Atendidos	32	29	28	24	30	85

Fonte: Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Nota: Elaborado pelo autor desta dissertação a partir dos dados obtidos da prestação de contas de 2015.

Comparando os dados de 2012 e 2015 - primeiro e último ano do PPA -, houve progressão da universalidade (presença e atendimento) da instituição, tanto no que diz respeito ao número de atendimentos anual, quanto à presença da Defensoria nos Territórios de Identidade e municípios, mas de maneira bem tímida.

O quantitativo dos atendimentos anuais saltou de 683.775 mil em 2012 para 910.518 mil em 2015, com um aumento de 33,16%. O número de Territórios de Identidade atendidos pela instituição saltou de 17 para 19, 2 a mais, e o número de municípios atendidos aumentou em apenas um.

Se nesse período dois novos Territórios de Identidade passaram a contar com a Defensoria e no mesmo período só houve aumento de contemplação em um município, isto significa dizer que um Território com mais de um município contemplado deixou de ter a instituição para que fosse instalada em município de Território ainda não contemplado.

Além disso, os dados evidentemente são preocupantes. O Estado da Bahia é composto por 417 municípios, e a Defensoria Pública só está presente em 30, ou seja, menos de 8%. Além disso, em 2015, oito Territórios de Identidade não eram

contemplados pela instituição em nenhum de seus municípios, contrariando o ideal de regionalização e interiorização da Defensoria.

Na prestação de contas de 2016 - primeiro ano do PPA para o quadriênio 2016-2019 -, observa-se que, não obstante o contínuo progresso orçamentário - em 2012 o valor executado foi da ordem de 120 milhões e em 2016 o executado foi de quase 190 milhões, um aumento de mais de 50% -, o progresso foi irrisório.

Conforme descrito na seção 5.2, o PPA para o quadriênio 2016-2019 atribuiu especial atenção à questão da regionalização e interiorização dos serviços e da instituição, orientando o planejamento das metas, dos compromissos e iniciativas por Territórios de Identidade. Entretanto, em 2016, nada mudou quanto a essa questão, apenas o número de atendimentos das unidades existentes obtiveram um pequeno progresso, de 10,2%.

Os dados e informações recolhidos nos relatórios anuais - em formato de prestação de contas -, auxiliou na compreensão, pelo menos a nível estadual, do progresso da instituição desde 2012 até a atualidade. Conforme abordado anteriormente, os documentos não apresentam detalhes da localidade (cidade/comarca) onde foram realizadas as ações, principalmente a partir de 2013, quando o TCE/BA flexibilizou a prestação de contas.

Assim, nos relatórios anuais analisados não foi possível detectar ações desenvolvidas no município de Ipiaú. Em relação ao Território Médio Rio de Contas também não foi possível identificar informações, porque a única unidade instalada no Território, que fica no município de Jequié, distante 55Km de Ipiaú, não é independente, faz parte da 4ª Unidade Regional de Itabuna, e o relatório de 2012 - único a fornecer informações mais detalhadas - apresenta pelas unidades regionais.

Em entrevista realizada na Assessoria Especial do Defensor Público Geral da DP/BA, foi questionado se a população residente no município de Ipiaú, necessitada dos serviços de assistência jurídica gratuita prestada pela DP/BA, pode ser atendida em alguma das unidades espalhadas pelo Estado, em virtude de o município não contar com unidade instalada nem com Defensor Público atuante. Em resposta foi afirmado que o Defensor Público é titularizado em uma unidade e essa unidade delimita sua lotação/atuação. Como em Ipiaú não tem unidade instalada, não é possível fazer lotação de defensor na Comarca e os defensores lotados em outras unidades não podem desempenhar suas funções em comarcas diversas:

A lei orgânica do Ministério Público, diferentemente da Defensoria, permite que um Promotor de Justiça de uma unidade maior possa substituir uma menor desde que haja compatibilidade na atuação. É uma forma econômica de o Estado garantir o atendimento a mais comarcas da mesma forma como acontece no Tribunal de Justiça com os juízes que substituem outras comarcas. No caso da Defensoria Pública, de acordo com a Lei complementar nº 26/2006, não há essa previsão de atuação cumulativa. Então, hoje, para o Defensor público atuar em determinada comarca é necessário a criação de uma unidade para que ele possa ser lotado. (informação verbal, 2017)³⁸.

Esse tipo de atuação - em substituição - apesar de ter suas restrições, apresenta-se como um paliativo eficaz para ampliar os serviços da Defensoria Pública com o pessoal existente, sem precisar ampliar o quadro. Entretanto, “já existe um estudo, em parceria com o Poder Executivo, para implantar o modelo de substituição de comarcas da mesma forma que o MP e o TJ”, permitindo a possibilidade de atuação da DP no município de Ipiaú e em outras cidades do interior do Estado.

No Estado de São Paulo, diferentemente da realidade baiana, os defensores podem, em algumas circunstâncias, atuar em comarcas que não são contempladas por unidade da DP, como, por exemplo, nos casos de requerimento de medidas protetivas em benefício das mulheres e de curadoria especial, conforme Recomendação nº 29³⁹ da Corregedoria Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo de 14 de julho de 2015 e da Deliberação nº 340⁴⁰ do Conselho Superior da Defensoria Pública, de 28 de agosto de 2017, respectivamente.

Ainda, segundo o entrevistado:

³⁸ Entrevista concedida pela Assessoria Especial do Defensor Público Geral da DP/BA em 2017, para fins desta pesquisa.

³⁹ “A Corregedoria-Geral RECOMENDA que todos os Defensores Públicos formulem e distribuam os pedidos de medidas protetivas, devidamente instruídas, ainda que não haja atuação da Defensoria Pública no Juízo em que distribuída a ação, ou que haja atuação da Defensoria Pública apenas em favor do acusado, abstendo-se de encaminhar as mulheres à Delegacia e ao Ministério Público para tal exclusivo fim”. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=60235&idModulo=4963>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

⁴⁰ “Regulamenta a gratificação pelo exercício de atividades em condições de especial dificuldade decorrente da localização ou da natureza do serviço, prevista no art. 17 das Disposições Transitórias da Lei Complementar estadual nº 988, de 9 de janeiro de 2006, e dá outras providências. Artigo 3º - São consideradas atividades em condições de especial dificuldade decorrente da natureza do serviço: III – a atuação em curadoria especial, abrangendo processos não afetos às atribuições ordinárias do Defensor Público designado, incluindo Varas ou Comarcas não atendidas pela Defensoria Pública”. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=75674&idModulo=5010>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

É preciso se ter em mente que o serviço de acesso à justiça ele vai muito mais do que o processo. Ele compreende uma política de bem-estar social, pois compreende um controle de políticas públicas, porque o Defensor Público quando ele entra na cidade ele é a porta de entrada de todas as políticas públicas do Estado. Ele recebe as demandas da população e por muitas vezes consegue evitar a ida ao Poder Judiciário. (informação verbal, 2017)⁴¹.

Foi questionado o porquê dos projetos desenvolvidos pela DP/BA (Defensoria Pública itinerante) ou dos quais ela é integrante (caravana da cidadania, desenvolvida pela Secretaria de Justiça, Direito Humanos e Desenvolvimento Social) com vistas a levar os serviços da assistência jurídica gratuita ao interior, serem, em sua grande maioria, destinados a municípios de médio e grande porte, que contam com unidades da DP instaladas ao invés dos pequenos municípios, que não contam com unidades nem com defensor atuante na Comarca.

Em resposta, foi afirmado que

mesmo nos municípios que contam com a unidade instalada, ela não consegue dar conta de toda a demanda da população. Então, os projetos executam atividades feitas por Defensores que ficam naquela localidade com o auxílio de outros colegas, lotados em local diverso. (informação verbal, 2017)⁴².

Nesse ponto percebe-se o reflexo da análise dos relatórios anuais, pois devido ao singelo e tímido crescimento anual dos serviços prestado pela instituição - e aqui não estamos (pelo menos por hora) questionando os motivos nem as dificuldades enfrentadas -, as unidades implantadas não conseguem atender todo o contingente de demanda da localidade.

Assim, os projetos desenvolvidos com a finalidade de interiorizar e levar os serviços da instituição às localidades mais remotas do Estado da Bahia acabam por ter seu foco direcionado para solucionar o déficit de atendimento das outras unidades.

Foi questionado, também, quais as maiores dificuldades que o Estado da Bahia, através da DP/BA, tem para levar os serviços de assistência jurídica gratuita à população do interior do Estado:

Principalmente relativas às questões orçamentárias. A DP é autônoma, não é ligada a nenhum outro Poder estatal. Ela é uma instituição autônoma para gerir suas atividades. O problema é que

⁴¹ Entrevista concedida pela Assessoria Especial do Defensor Público Geral da DP/BA em 2017, para fins desta pesquisa.

⁴² Entrevista concedida pela Assessoria Especial do Defensor Público Geral da DP/BA em 2017, para fins desta pesquisa.

ela não tem orçamento próprio. Ela depende de um destaque do orçamento do Poder Executivo. Ele não pode interferir na gestão desse orçamento da DP, mas ele pode aumentar ou diminuir o valor quantitativo do orçamento destinado, seja antes da edição das leis orçamentárias ou depois delas através de lei específica para tal. (informação verbal, 2017)⁴³.

Além disso, foi pontuada a questão dos servidores que exercem as atividades administrativas na instituição. Segundo o entrevistado, a DP/BA não conta com servidor concursado por não haver previsão legal. Todos os servidores são contratados pelo Regime Especial de Direito Administrativo – REDA ou terceirizados, o que ocasiona sérios transtornos e prejuízos na prestação dos serviços.

Por fim, foi afirmado, pelo entrevistado, que é extremamente necessário para o progresso e avanço da instituição e dos serviços, a utilização dos serviços da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia - ALBA pela população e “juntamente com o apoio político dos municípios para conscientizar os Deputados e o Governador da importância do serviço prestado pela instituição e a necessidade de sua expansão. Nosso intuito é levar o serviço para o interior do Estado, não tenha dúvida disso”.

b) Exame das variáveis (falseamento da hipótese)

As variáveis desta pesquisa surgiram da entrevista com o ator nº 2, quando foi colocada a seguinte questão: Existem registros de que, na década de 90, havia no município de Ipiaú a atuação do chamado “Defensor de Fórum”, e que apesar de não existir unidade instalada, ele residia no município e fazia seus atendimentos no fórum da Comarca. Após o ano 2000, essa atuação foi extinta, passando os defensores a atuar exclusivamente nas unidades da DP. Por quê?

Em resposta foi afirmado:

Você pode ter duas hipóteses. A primeira hipótese é a designação pelo Defensor Público Geral anterior que designava membros para atuar no interior do Estado. [...] A segunda possibilidade é a figura do assistente jurídico pago pelo município, que não é Defensor Público, mas utiliza indevidamente o título da instituição. Eles são advogados pagos pelos municípios para prestar assistência jurídica aos munícipes. Essa figura ainda existe em alguns interiores e estão sendo substituído pelos advogados dativos, que são pagos pelo

⁴³ Entrevista concedida pela Assessoria Especial do Defensor Público Geral da DP/BA em 2017, para fins desta pesquisa.

Estado da Bahia com uma verba bastante alta, sendo prejudicial ao erário público, porque é muito mais caro que um defensor público. (informação verbal, 2017)⁴⁴.

Assim, as variáveis da pesquisa consistem na averiguação e análise da existência de nomeações de advogados dativos (pelo juiz da comarca) e dos assistentes jurídicos (pelo município).

Na segunda fase de coleta de dados, em que se buscou compreender as variáveis e como se evidenciam seus comportamentos, foi utilizada, como técnica de coleta de dados, a aplicação de questionários, em alguns casos com a presença do pesquisador, e em outros não.

III. Ator nº 3- Tribunal de Justiça do Estado da Bahia - TJ/BA

O ator nº 3 atuou como Juiz de Direito na comarca de Ipiaú em todas as varas, entre setembro de 2013 e julho de 2016. Na vara crime, como juiz titular, e na vara cível e nos juizados especiais como juiz substituto. No mesmo período outro juiz atuou como titular da vara cível e como substituto nas demais, entretanto, o pesquisador não conseguiu contato para que fossem solicitadas as informações e aplicado o questionário.

Foi questionado ao ator nº 3 se, no período em que atuou como juiz titular, substituto ou cooperador na comarca de Ipiaú/BA, alguma vez solicitou da Ordem dos Advogados do Brasil, através de sua Subseção, a indicação de membro para atuar como advogado dativo.

Foi afirmado que:

Sim! No período em que estive como juiz da Comarca, solicitei da OAB/BA através da subseção do município de Ipiaú a indicação de membros para atuar como advogados dativos. Só não me recordo ao certo se o ofício foi encaminhado na gestão do presidente Genivaldo Lins ou Glória Alves. O ofício solicitava da OAB que encaminhasse uma lista com os advogados que se colocavam a disposição para prestar esse serviço de assistência jurídica gratuita. Teve uma época que a prefeitura municipal também nos apoiou, cedendo um advogado para patrocinar essas causas. (informação verbal, 2017)⁴⁵.

⁴⁴ Entrevista concedida pelo ator 2 Assessoria Especial do Defensor Público Geral da DP/BA em 2017, para fins desta pesquisa.

⁴⁵ Entrevista concedida pelo ator 3 Juiz de Direito da comarca de Ipiaú em todas as varas, entre setembro de 2013 e julho de 2016, em 2017, para fins desta pesquisa.

Foi indagado também sobre a frequência dessa solicitação: “Como minha atuação era prioritariamente no crime, eu tenho dados mais precisos dessa vara. Cerca de 99% dos processos criminais os réus eram patrocinados por advogados dativos. Era muito raro ter algum advogado constituído pelo acusado”. (informação verbal, 2017)⁴⁶.

Quando indagado sobre o impacto da inexistência de unidade de Defensoria Pública ou Defensor Público no município de Ipiaú para atender a população necessitada, foi respondido que:

O impacto é que realmente a população fica prejudicada. A falta da Defensoria Pública e do Defensor Público na cidade reduz drasticamente a garantia de uma defesa eficiente. Embora os advogados que foram nomeados para atuar como dativos tenham se mostrado bastante competentes, eles têm outras atribuições, têm seus clientes e realmente é impossível prestar o mesmo serviço. Portanto, a ausência de Defensor Público no município de Ipiaú dificulta muito a garantia do direito constitucional do acesso à justiça. Disso aí eu não tenho a menor dúvida. (informação verbal, 2017)⁴⁷.

IV. Ator nº 4 - Ordem dos Advogados do Estado da Bahia - OAB/BA

Com relação ao ator nº 4, foram coletadas informações de duas amostras. As amostras nº 1 e 2 correspondem, respectivamente, ao ex-presidente da OAB Subseção de Ipiaú e à atual presidente.

A amostra nº 1, do ator nº 4, esteve como Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção de Ipiaú/BA, em dois períodos: 1998 a 2000 e 2013 a 2015. Quando questionado se no período em que esteve Presidente da OAB - Subseção de Ipiaú/BA, alguma vez recebeu solicitação do juízo da Comarca para que a OAB indicasse membro para atuar como advogado dativo, foi respondido que sim e que a solicitação era corriqueira.

Quanto às circunstâncias em que era solicitado foi dito que “em nomeação na área criminal, na defesa em Tribunal do Júri, nos processos de família, alimentos, divórcio e interdição, já que não havia Defensoria Pública no município”. As solicitações eram atendidas “fazendo-se uma triagem dos advogados segundo as

⁴⁶ Entrevista concedida pelo ator 3 Juiz de Direito da comarca de Ipiaú em todas as varas, entre setembro de 2013 e julho de 2016, em 2017, para fins desta pesquisa.

⁴⁷ Entrevista concedida pelo ator 3 Juiz de Direito da comarca de Ipiaú em todas as varas, entre setembro de 2013 e julho de 2016, em 2017, para fins desta pesquisa.

suas especialidades, bem como os que se ofereciam para tais serviços”. (informação verbal, 2017)⁴⁸.

O entrevistado informou que a solicitação compreendia somente a defesa de réus nos processos em andamento, e que a OAB tinha uma lista de advogados dispostos a patrocinar gratuitamente as pessoas economicamente necessitadas.

Quando questionado sobre o impacto da inexistência de unidade de Defensoria Pública ou Defensor Público no município de Ipiaú, o entrevistado afirmou que “é indispensável a existência de Defensoria Pública no Município, que já foi sede deste serviço por um tempo até ser desativada com a saída do último defensor público.” (informação verbal, 2017)⁴⁹.

Por fim, o entrevistado salientou a dificuldade dos advogados dativos que foram nomeados pelo juiz da Comarca de receber, por parte do Estado da Bahia, os honorários, pois “entendo que a inexistência de Defensoria Pública poderia ser suprida pela nomeação do advogado dativo com o reconhecimento, pelo Estado, do trabalho realizado e ser pago segundo uma tabela previamente aprovada em conjunto com a OAB”.

A amostra nº 2, do ator nº 4, esteve como Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção de Ipiaú/BA em quatro períodos: de 2004 a 2006, 2007 a 2009, 2010 a 2012 e 2016 a 2018. Quando questionado se no período em que esteve Presidente da OAB - Subseção de Ipiaú/BA, alguma vez recebeu solicitação do juízo da Comarca para que a OAB indicasse membro para atuar como advogado dativo, foi respondido que sim e que sempre ocorria a solicitação, praticamente todos os dias da semana.

Informou, ainda, que as solicitações eram, em sua quase totalidade, relacionadas à área crime, para realização de prisões em flagrante, júri, alegações finais, defesas etc. Afirmou que a OAB realizou mais de 300 nomeações, segundo certidão do próprio Cartório da Vara Crime, durante suas gestões anteriores.

⁴⁸ Entrevista concedida, em 2017, pelo ator 4, amostra nº 1, ex-presidente da Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção de Ipiaú/BA: 1998 a 2000 e 2013 a 2015, para fins desta pesquisa.

⁴⁹ Entrevista concedida, em 2017, pelo ator 4, amostra nº 1, ex-presidente da Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção de Ipiaú/BA: 1998 a 2000 e 2013 a 2015, para fins desta pesquisa.

V. Ator nº 5- Ministério Público do Estado da Bahia - MP/BA

Não foi possível o contato com as duas Promotoras de Justiça titulares da Comarca, pois uma estava de férias e outra de licença-maternidade. As substitutas atuam muito pouco na cidade e podem não ter precisão nas respostas e informações.

Não obstante, em relação ao Ministério Público é importante destacar que, conforme advertido ao início, o MP pode atuar subsidiariamente nos caso em que tem legitimidade conferida pela Lei ou pela jurisprudência. Essa legitimidade, em sua grande maioria, diz respeito a questões de interesses coletivos e difusos, mas há algum tempo vinha se admitindo a legitimidade do MP para ações individuais.

Ocorre que, recentemente, o STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1681690/SP⁵⁰, tratando sobre a legitimidade *ad causam* do Ministério Público para pleitear, em demandas contendo beneficiários individualizados, tratamento ou medicamento necessário ao tratamento de saúde desses pacientes, determinou a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem acerca da questão delimitada e que tramitem no território nacional.

A questão ainda está pendente de definição e não se sabe quando haverá solução final para a controvérsia, mas até lá o MP está impedido de representar subsidiariamente as pessoas necessitadas que não contam com os serviços da Defensoria Pública, o que sem sobra de dúvidas acarreta sérios prejuízos e consequências.

⁵⁰ Recurso Especial nº 1.681.690/SP, Relator Ministro Og Fernandes. Ementa: Processual civil. Proposta de afetação. Recurso Especial. Rito dos recursos especiais repetitivos. Art. 256-i, c/c o art. 256-e do ristj, na redação da emenda Regimental 24, de 28/9/2016. Ação civil pública Interposta pelo ministério público para tutelar Direitos individuais em ações de medicamentos e Tratamento de saúde. Multiplicidade de processos na Instância de origem. Proposta de afetação acolhida. 1. Delimitação da controvérsia: "legitimidade ad causam do ministério Público para pleitear, em demandas contendo beneficiários Individualizados, tratamento ou medicamento necessário ao Tratamento de saúde desses pacientes." 2. Recurso especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do Cpc/2015 (art. 256-i, c/c o art. 256-e do ristj, na redação da Emenda regimental 24, de 28/9/2016). 3. Proposta de afetação acolhida. Publicado no Diário de Justiça do dia 07/11/2017.

VI. Ator nº 6- Prefeitura Municipal de Ipiaú

Com relação ao ator nº 6, foram coletadas informações de três amostras. As amostras nº 1 e 2 correspondem, respectivamente, ao ex-diretor do Departamento Jurídico do município de Ipiaú e à ex-assessora jurídica, que atuaram entre o período de 2009 a 2016.

Foi questionado se o município de Ipiaú prestava serviços de assistência jurídica à população necessitada. Ambos os entrevistados informaram que sim e que as solicitações eram corriqueiras e diárias. Entretanto, não era possível realizar atendimento a todas as pessoas e não eram realizados em todas as áreas/necessidades.

A amostra nº 2 do ator nº 6 informou que:

Fui assessora jurídica do Município de Ipiaú no período de janeiro de 2009 a fevereiro de 2016; neste período criamos um Núcleo de Assessoria Jurídica de Ipiaú, onde atendíamos àqueles que necessitavam de atendimento jurídico e não possuíam condições financeiras de arcar com os custos da contratação de um advogado. [...] Não há como precisar a frequência, mas sempre foram muitos atendimentos, algumas pessoas precisavam apenas de orientação, outros de atuação jurisdicional, com a propositura de ações ou apresentação de contestações ou ainda acompanhando em audiências; mas é preciso ressaltar que neste Núcleo não fazíamos atendimento na esfera criminal. [...] Mas, infelizmente não era possível prestar atendimento a todos que nos procuravam, especialmente nas áreas criminal e previdenciária. (informação verbal, 2017)⁵¹.

A amostra nº 3, do ator nº 6, atua como Procurador Geral de Ipiaú desde 02 de janeiro de 2017. Foi questionado se, no período em que esteve como Procurador Geral do Município de Ipiaú/BA, alguma vez recebeu solicitação para que atuasse como assistente jurídico em prol de pessoas necessitadas:

Por não possuir uma Defensoria Pública Estadual, criou-se em Ipiaú a cultura do município oferecer assistência jurídica gratuita. Diariamente cerca de dez pessoas buscam a Procuradoria Jurídica para que tenham suas demandas atendidas. Entretanto, cerca de

⁵¹ Entrevista concedida, em 2017, pelo ator 6, amostra nº 2, ex-diretor do Departamento Jurídico do município de Ipiaú e à ex-assessora jurídica, que atuaram entre o período de 2009 a 2016, para fins desta pesquisa.

30% das pessoas não se adequam ao perfil. (informação verbal, 2017)⁵².

Quando questionado ao entrevistado sobre o impacto da inexistência de unidade de Defensoria Pública ou Defensor Público em Ipiaú, foi afirmado que:

Apesar da popularização da advocacia em nosso país, a Justiça ainda é algo distante para grande parte da população do nosso município, com cerca de 50 mil habitantes. [...] Municípios de pequeno/médio porte, até por questões políticas, se responsabilizam por exercer a função que constitucionalmente é atribuída às Defensorias Públicas. E por não ser de sua atribuição, o realiza de forma precária, sem que seja dado ao cidadão o serviço adequado. Para a efetiva prestação do Direito Constitucional do acesso à justiça, o Estado precisa disponibilizar, à população em situação financeira precária, meios de acesso ao mundo judicial, trazendo a estes segurança nas relações sociais. (informação verbal, 2017)⁵³.

VII. Ator nº 7- Câmara Municipal de Ipiaú

O ator nº 7 atua como Assessor Jurídico da Câmara Legislativa do município de Ipiaú desde 2013, estando até o presente momento no exercício da função. Foi questionado se, no período em que esteve Assessor Jurídico da Câmara Legislativa do Município de Ipiaú, alguma vez recebeu solicitação para que atuasse como assistente jurídico em prol de pessoas necessitadas.

Em resposta, foi informado que sim, e por diversas vezes, em uma média de seis vezes por semana. A solicitação vinha da Presidência da Casa Legislativa, da mesa diretora e dos vereadores. Quando questionado se as solicitações sempre eram atendidas, o entrevistado disse que: “nem sempre, pois a alta carga de trabalho com as atividades legislativas e administrativas prejudicavam o atendimento, notadamente quando se tratava de demandas em outras Comarcas”. (informação verbal, 2017)⁵⁴.

Foi afirmado ainda que um grande problema decorrente da assistência jurídica prestada ao Poder Legislativo é que se trata de assessoria temporária, sem vínculo efetivo permanente. “Com a extinção do vínculo, o advogado fica com dezenas de processos ajuizados com a obrigação de acompanhamento, realizando

⁵² Entrevista concedida, em 2017, pelo ator 6, amostra nº 3, Procurador Geral de Ipiaú desde 02 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.

⁵³ Entrevista concedida, em 2017, pelo ator 6, amostra nº 3, Procurador Geral de Ipiaú desde 02 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.

⁵⁴ Entrevista concedida, em 2017, pelo ator 7, atual Assessor Jurídico da Câmara Legislativa do município de Ipiaú desde 2013, para fins desta pesquisa.

atendimento, audiências, peças, recursos, sem qualquer remuneração”. (informação verbal, 2017)⁵⁵.

Portanto, a Câmara Municipal de Ipiaú é mais um ator que não consegue prestar os serviços de assistência jurídica gratuita aos necessitados de forma eficiente e muito menos conseguir suprir a ausência das políticas públicas estaduais e da Defensoria Pública.

⁵⁵ Entrevista concedida, em 2017, pelo ator 7, atual Assessor Jurídico da Câmara Legislativa do município de Ipiaú desde 2013, para fins desta pesquisa.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A dissertação, como advertido ao início, não se pautou na proposição de políticas públicas ou sugestão de um novo modelo de gestão que possa melhorar a qualidade do acesso à justiça. Também não se prendeu à discussão e reflexão de cunho puramente teórico sobre a promoção desse direito. O que se procurou, ao longo do trabalho, foi saber como se dá a garantia do direito fundamental ao acesso à justiça, pelo Estado da Bahia, à população necessitada do serviço de assistência jurídica gratuita do município de Ipiaú, através das políticas públicas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 e 2016-2019 do Governo do Estado.

A construção conceitual do acesso à justiça, a partir da análise dos modelos de Estado liberal e social, serviu para demonstrar que o poder de exercício da ação, à sombra do prisma formal através da assistência jurídica gratuita às pessoas necessitadas, só é possível em sua plenitude sob a égide do Estado Social.

O debate em torno da assistência jurídica gratuita aos necessitados enquanto obrigação do Estado, propriamente dito, só aconteceu sob o abrigo do Estado Social, momento em que foram reconhecidas a possibilidade e a importância da interferência estatal nas interações sociais e econômicas com o fito de equilibrar as desigualdades existentes e concretizar efetivamente os direitos.

Ainda assim, evidenciou-se, no decorrer do trabalho, que, para além dos que são considerados necessitados no plano econômico, também existem os necessitados em diferentes aspectos. Sob tal qualificação estão abrangidos todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde etc.

Por mais que se queira enquadrar os titulares de direito aos serviços prestados pela Defensoria Pública no campo exclusivo das pessoas “necessitadas” ou sem “recursos”, a Constituição da República, por meio de conceitos indeterminados, deve ser interpretada num sentido ampliativo, maximizando o acesso à justiça, permitindo à instituição a defesa dos necessitados, abrangendo os componentes de grupos, categorias ou classes de pessoas na tutela de seus interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Sendo assim, buscou-se analisar as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado da Bahia no município de Ipiaú destinadas a concretizar o direito fundamental ao acesso à justiça através da assistência jurídica gratuita para a

população necessitada, por meio da descrição e exploração das políticas públicas, do comportamento dos atores e das instituições envolvidas no processo, conforme consta nas seções 5.3 e 5.4.

Concluída a construção teórica que sustenta a pesquisa e a análise descritiva da política pública, são apresentados os estudos de cunho prescritivo, que tem o objetivo de identificar quais aspectos das políticas públicas foram implementados, investigar se foram suficientes para atender a toda a população necessitada da assistência jurídica gratuita e, por fim, identificar as questões que dificultam a plena e efetiva implementação da política.

Em essência, o caráter do estudo prescritivo das políticas públicas pretende apontar como elas deveriam ser. Prescrição significa recomendação, orientação, intervenção, com a finalidade de o produto final da pesquisa servir de instrumento norteador e orientador para que os agentes e atores do processo de implementação e execução das políticas públicas intervenham na realidade social, baseando-se em valores de equidade, eficiência, eficácia, resiliência, entre outros.

Após a coleta de dados e informações com os dois primeiros atores, da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia - SEPLAN e da Defensoria Pública do Estado da Bahia - DP/BA, tidos como as principais fontes do estudo pelos motivos anteriormente justificados, restou negativa quanto à execução da política pública em análise na delimitação territorial da pesquisa: o município de Ipiaú.

Apesar de o município de Ipiaú não contar com unidade de Defensoria Pública nem com defensor atuante na Comarca, poderiam existir outras duas formas de a população necessitada ter acesso à política pública objeto desta pesquisa: 1-) através do atendimento da população necessitada em outra unidade, principalmente no município de Jequié, que conta com unidade instalada e é relativamente perto de Ipiaú; e 2-) através dos projetos itinerantes. Pretendia-se, caso restassem positivas essas alternativas, realizar uma análise quantitativa (percentual da população necessitada atendida) e qualitativa (tipos de serviços ofertados). Entretanto, conforme demonstrado através do recolhimento de dados e informações com o 1º e 2º atores, nenhuma das alternativas foram positivas. A primeira porque, por uma determinação organizacional e legal da DP/BA, os defensores só podem atuar em Comarcas que tenham unidades instaladas, pois não é permitida a possibilidade de substituição de Comarcas. E a segunda, porque devido ao déficit existente nas unidades já instaladas, os projetos itinerantes são direcionados para sanar o

acúmulo de demandas dessas localidades. Além disso, não foram localizados dados quanto à contemplação do município de Ipiaú pelos projetos itinerantes.

Portanto, pelo fato da inexecução da política pública de Acesso à Justiça Integral e Gratuita no município de Ipiaú - não há unidade implantada, não há Defensor atuante, a população não pode ser atendida em outra unidade e o município não foi contemplado pelos projetos itinerantes -, tende-se a concluir pela confirmação da hipótese preliminar da pesquisa: a população necessitada do município de Ipiaú está excluída da possibilidade de questionar/reivindicar seus direitos perante o poder judiciário, estando marginalizada do direito fundamental do acesso à justiça e dos demais direitos dele decorrentes.

Mas antes dessa afirmação, foi necessário passar ao estudo das variáveis da pesquisa para que se tornasse possível atestar a confirmação da hipótese.

O estudo das variáveis desta pesquisa propunha a averiguação e análise da existência de nomeação de advogados dativos (pelo juiz da Comarca) e dos assistentes jurídicos (pelo município), quantitativa e qualitativamente para tentar falsear a hipótese preliminar.

Com relação à análise quantitativa das variáveis, verificou-se, em grande medida, que a atuação dos atores 3, 4, 5, 6 e 7 não é capaz de atender parcela significativa da população necessitada dos serviços ofertados pela política pública sob análise. Os dados e informações coletados com os atores não foram suficientes para precisar quantitativamente o percentual da população necessitada atendida. Portanto, mister se faz concluir que o trabalho desenvolvido pelos atores é insignificante, quantitativamente falando, em comparação com o tamanho amostral da população necessitada.

Conforme a seção 5.1, responsável pela caracterização socioeconômica do município de Ipiaú, foi possível constatar o elevado índice de extrema pobreza e vulnerabilidade econômica que enfrenta a população do município. Na análise das vulnerabilidades municipais, 14,1% da população encontra-se na linha de extrema pobreza; além disso, o município de Ipiaú conta com mais de 85% da população em situação de vulneráveis à pobreza. Isso significa dizer que aproximadamente 40 mil pessoas se enquadram no grupo de titulares do direito à assistência jurídica gratuita.

Com relação à análise qualitativa das variáveis, verificou-se, em grande medida, a atuação dos atores na área do direito criminal, com defesa dos réus no processo criminal, inclusive no tribunal do júri. Entretanto, essa não é a única área

do Direito que os necessitados da assistência jurídica gratuita demandam, ficando, dessa forma, órfãos de profissional para o patrocínio de suas necessidades. Além disso, é extremamente importante ressaltar que, tanto a atuação dos advogados dativos quanto a dos assistentes jurídicos é direcionada, primordialmente, à defesa dos réus nos processos já em andamento, excetuando-se, assim, a propositura de ações.

É possível verificar que, após o estudo e os exames das variáveis da pesquisa, esses não foram capazes de falsear a hipótese preliminar da pesquisa, concluindo-se, efetivamente, que em consequência da não implementação e execução da política pública de Assistência Jurídica Integral e Gratuita pela Defensoria Pública do Estado da Bahia no município de Ipiaú, a população necessitada está excluída da possibilidade de questionar/reivindicar seus direitos perante o poder judiciário, estando marginalizada do direito fundamental do acesso à justiça e dos demais direitos dele decorrentes.

É evidente que nem todas as políticas públicas elaboradas são de fato implementadas, e, ainda assim, muitas das que são implementadas podem alcançar resultados diferentes daqueles que foram originalmente projetados. Isso decorre das mais variadas questões, porque muitas falhas podem ocorrer entre o momento da formulação e aquele em que são produzidos os resultados.

Esse caráter se relaciona, em grande medida, com a ação dos implementadores, pois eles detêm considerável grau de discricionariedade e interpretação em relação à política que será implementada. Portanto, respaldadas pelos fundamentos trazidos nos capítulos antecedentes e a partir da análise dos dados e informações coletados, extraímos as seguintes questões que merecem especial atenção por parte dos agentes implementadores:

- a) Evidente que, após a análise de todas as informações colhidas e apresentadas na presente pesquisa, a questão orçamentária é o fator que mais influenciou no fato da inexecução da política pública de Assistência Jurídica Integral e Gratuita no município de Ipiaú. É sabido, também, que a disponibilidade orçamentária é cada vez mais limitada e, na contramão, as necessidades são cada vez mais progressivas - para não dizer ilimitadas. Entretanto, é preciso ter em mente a questão das prioridades. Conforme verificado no decorrer de todo o trabalho, especialmente nos capítulos 3 e 4, a política em análise trata não apenas de um direito, mas da possibilidade

concreta de pessoas que, em sua grande maioria, são estigmatizadas e excluídas, de reivindicar todos os outros direitos constitucionais ou infraconstitucionais. Portanto, é extremamente necessária a sensibilidade do Governo do Estado da Bahia em, progressivamente, alocar recursos para a política de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, através da Defensoria Pública;

- b) Os índices referentes ao número de atendimentos territoriais e atendimentos municipais se encontram em patamar abaixo do previsto pela própria política. Dos 417 municípios e dos 27 territórios de identidade do Estado, a Defensoria cobre apenas 30 municípios, o que corresponde a menos de 8% do total, e 19 territórios. Dos 583 cargos de Defensor Público previstos em Lei, atualmente, a DP/BA conta com apenas 139 membros na capital e 115 no interior. O critério utilizado para a instalação das unidades da Defensoria é, única e exclusivamente, o de maior contingente populacional. Esse não parece ser o critério mais acertado. Deveriam ser utilizados, além desse, os critérios socioeconômicos referentes às localidades, principalmente os de IDH e GINI, e ser dada uma maior atenção ao interior do Estado;
- c) Da mesma forma, não se justifica a utilização dos projetos itinerantes para levar os serviços aos grandes municípios com unidades instaladas, em detrimento dos pequenos e das isoladas localidades. As grandes cidades, em sua maioria, têm um melhor índice de desenvolvimento humano, melhor índice de distribuição de renda, mais oportunidade de empregos e outras fontes de assistência jurídica gratuita, como os balcões e núcleos de prática jurídica das faculdades e universidades;
- d) A impossibilidade dos Defensores Públicos atuarem em substituição em outras Comarcas é, de igual modo, incompreensível, inclusive está na contramão de outras carreiras estaduais, como a de Juiz e Promotor de Justiça. Não é a solução do problema nem o ideal para a questão, mas com certeza é melhor uma atuação deficiente, em que se busque cada vez mais o progresso, do que a não atuação;
- e) A inexistência de quadro próprio de pessoal da DP/BA, mesmo após tantos anos de criação da instituição, é algo assustador - na essência do termo. É claramente impossível a prestação de um serviço público de qualidade com a utilização de pessoal através do REDA, ainda mais em sua totalidade. Apesar

do projeto de Lei nº 20.903/14, que trata sobre a questão, estar tramitando na Assembleia Legislativa da Bahia, deveria ser imediata a resolução deste problema;

- f) O planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia há muito tempo seguem um critério de regionalização e interiorização da ação estatal que utiliza os já referidos territórios de identidade. As políticas públicas sob a responsabilidade da Defensoria Pública sempre utilizou o planejamento a nível estadual e somente a partir do PPA em vigor (2016-2019) foi que passou a utilizar tal critério. Não obstante, apesar de planejado dessa forma, a execução da política parece não obedecer a esse critério. Conforme informação coletada com o ator nº 2, isso se deve ao fato da impossibilidade do defensor atuar em substituição de outra Comarca distinta da unidade na qual está lotado e que essa questão seria solucionada com a autorização legislativa concedendo a possibilidade de substituição. Não se vislumbra a justificção da impossibilidade da execução da política pública pelos territórios de identidade em virtude da impossibilidade de substituição de outras Comarcas; parece ser uma opção de gestão;
- g) A produção dos relatórios de atividades e de execução da política devem ocorrer de forma detalhada e regionalizada, não apenas por uma obrigação de prestação de contas do TCE/BA; essas informações devem estar disponíveis da forma mais acessível possível. O detalhamento e a divulgação das ações executadas pela DP/BA vão muito além da responsabilidade fiscal, são de responsabilidade social;
- h) Por fim, conforme pode-se concluir com os dados obtidos, apesar de não ser uma alternativa que substitua a importância e o que representa a instituição Defensoria Pública no município de Ipiaú, o Estado da Bahia precisa rever seu posicionamento quanto ao pagamento dos honorários dos advogados dativos, nomeados para atuar em prol dos necessitados e em substituição à DP. Verificou-se a extrema dificuldade dos advogados conseguirem conquistar o pagamento de tais honorários, constituindo uma eterna luta para haver o crédito em contrapartida ao serviço prestado em nome do Estado.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS Christian. **Direito sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2000. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334/340>>. Acesso em: 28 set. 2017.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDREU-GUZMÁN, Federico; COURTIS, Christian. **Comentarios sobre las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas em condición de vulnerabilidad**. Buenos Aires: Ministério Público de la Defensa, 2008. Disponível em: <<http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/001%20Reglas%20de%20Brasilia.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

ALVAREZ, Anselmo Pietro. Uma moderna concepção de Assistência Jurídica Gratuita. **Revista dos Tribunais**, ano 89, n.778, p.42-58, ago.2000.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza**. Mundi-Prensa: Madrid, Barcelona, México, 2001. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/509031468137396214/pdf/226840SPANISH0WDR0200002001.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2017.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Recursos Extraordinários no STF e no STJ: conflito entre interesses público e privado**. Curitiba: Juruá, 2009.

BAHIA. Defensoria Pública do Estado da Bahia. **Lei Complementar nº 26 de 28 de junho de 2006**. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70092/lei-complementar-26-06?ref=topic_feed>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BAHIA. **Lei nº 10.845 de 27 de novembro de 2007**. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/loj_nova_17052012.pdf>. Acesso em: 11 out. 2017.

BAHIA. **Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011**. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. **Lei nº 13.468 de 29 de dezembro de 2015**. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019. Salvador, 2015. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>>. Acesso em: 16 out. 2017.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, n. 6, nov. 1994.

BLACK, Julia. Procedimentalizando a regulação. In: TODESCAN, Paulo Lessa Mattos, et al. **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. São Paulo: Singular, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. v.1.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2011.

BRASIL. **Lei nº 4.124, de 27.08.62**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4124.htm>. Acesso em: 11 out. 2017

BRASIL. Ministério da Justiça. **II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45, Rel. Ministro Celso de Mello. **Diário de Justiça**, 4 maio 2004. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/375/381>>. Acesso em: 28 set. 2017.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. (Org.). O conceito de política pública em direito. In: **POLÍTICAS públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FONTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio Cesar dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 254.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra, 2001.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. O Direito dos pobres no ativismo judiciário. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; PAULA, Érica; ORIONE, Marcus. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAIDEN, Gerald E.; CAIDEN, Naomi J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, v. 52, n.1, p. 78-102, jan.-mar. 2001. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/301/307>>. Acesso em: 27 set. 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. Tradução de Elicio de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2008. v. 1

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os Direitos Fundamentais e a (in)certeza do Direito: A produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

CARNEIRO, Wálber Araujo. **Hermenêutica Jurídica heterorreflexiva: uma teoria dialógica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação**. Salvador: EDUNEB, 2012.

COHEN, Ernesto; Franco, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes, 2004.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (CDESC). Naciones Unidas – ONU (Org.). **Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos: Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados em virtud de tratados de derechos humanos**. 2008. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA. **Resolução 03, de 10 de fevereiro de 2014**. Salvador, 2014. Disponível em: <http://web2.defensoria.ba.def.br/portal/arquivos/downloads/Resolucao_003.2014__hipossuficiencia_.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 4, p. 89-111, 2001. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/316/322>>. Acesso em: 28 set. 2017.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper29.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.

DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO. **[Portal institucional]**. 2017. Disponível em: <<http://defensoria.ba.def.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v.52, n.1), p. 105-123, 2001. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/302/308>>. Acesso em: 27 set. 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. **Entre substancialismo e procedimentalismo: elementos para uma teoria constitucional brasileira adequada**. Maceió: EDUFAL, 2009.

_____, Danielle Sales Echaiz. **A assistência jurídica gratuita como mínimo existencial**. v.3, n 1. out. Aracajú: Interfaces Científicas, 2014, p. 9-20.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper44.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O Poder Judiciário e(m) Crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**. Madri: Editora Trotta, 1995.

_____. Prefácio. In: ABRAMOVICH, Victor; COURTIS Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.

FIORI, José Luís. **60 Lições dos 90. Uma década de neoliberalismo**. São Paulo: Editora Record, 2002.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Assistência judiciária e Acesso à Justiça. In:-----.
Novas tendências do Direito Processual. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

_____. et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Revista Lua Nova**, n. 36, p. 39-54, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2017.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016/IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

JUDT, Tony. **O mal ronda a terra: um tratado sobre as insatisfações do presente**. Trad. Celso Nogueira. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KETELE, Jean-Marie de; ROEGIERS, Xavier. **Metodologia da recolha de dados: Fundamentos dos métodos de observação, de questionários, de entrevistas e de estudo de documentos**. Tradução de Carlos Aboim de Brito. Lisboa: PIAGET, 1993.

KRELL, Andreas. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. Garantia de Acesso à justiça: assistência judiciária e seu perfil constitucional. in: TUCCI, José Rogério Cruz (Org.). *Garantias constitucionais do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p.47-90.

LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. **Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita**. 1. ed. 2. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **[Portal institucional]**. 2017. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

MILL, John Stuart. **O Governo Representativo**. 3. ed. São Paulo: Ibrasa, 1995.

MOKATE, Karen Marie. Convertendo o “monstro” em aliado: a avaliação como ferramenta da gerencia social. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 89-134, 2002. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/281/287>>. Acesso em: 27 set. 2017.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MOURA, Marjorie. Mirabela ameaça fechar e demitir mil trabalhadores. **A Tarde**, 13 mar. 2016. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1751418-mirabela-ameaca-fechar-e-demitir-mil-trabalhadores-premium>. Acesso em: 10 out. 2017.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais**. Curitiba: Juruá, 2008.

OAB-BA. **[Portal institucional]**. Disponível em: <<http://www.oab-ba.org.br/oab/subsecoes/ipiau/cidades-abrangidas/>>. Acesso em: 11 out. 2017.

OLIVEIRA, Rogério Nunes. **Assistência Jurídica Gratuita**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

_____. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

PEIXOTO, Geovane De Mori. **A defesa dos direitos fundamentais pela jurisdição constitucional**. 2012. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal da Bahia – UFBA. Salvador, 2012.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2011**. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento: Lisboa, 2011. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_pt_complete.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

PONTES, E. F. de. A assistência judiciária na mira do modelo garantista de processo. In: LAGUARDIA, J. M. G. **Acesso à justiça e cidadania**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz. Do Estado Liberal ao Estado contemporâneo: Notas sobre os processos de exaustão dos modelos políticos e da ordem jurídica. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 36, ano 9, p. 135-161, jul./set. 2001.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigacionais de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua efetividade. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. n. 6, jan./dez. Porto Alegre-Belo; Horizonte: Livraria do Advogado, 2008. (20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?)

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SDT - SECRETÁRIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Perfil Territorial Médio Rio de Contas - BA**. 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_182_M%C3%83%C2%A9dio%20Rio%20das%20Contas%20-%20BA.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnósticos de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016a

_____. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016b.

SEI - SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Perfil socioeconômico do município de Ipiaú.** Salvador, 2016. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/>>. Acesso em: 10 de out. de 2017.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence Samuel; COOK, Stuart Welldford. **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** 2. ed. São Paulo: E.P.U., 1987. 3v.

SEPLAN. **[Portal institucional].** 2017. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=57>> Acesso em: 24 out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 16. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999

_____. Acesso à Justiça e Cidadania em Face da Reforma do Poder Judiciário In: QUARESMA, Regina ; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito constitucional brasileiro.** Perspectivas e controvérsias contemporâneas. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. **Processo Constitucional de formação das leis.** 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à justiça.** Salvador: Dois de Julho, 2011

STRECK, Lenio Luiz. Apresentação da edição brasileira. In: ABRAMOVICH, Victor; COURTIS Christian. **Direito sociais são exigíveis.** Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.

_____. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da Construção do Direito.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas.** São Paulo: Saraiva, 2011.

TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e Vulnerabilidade no Processo Civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães. **Acesso à justiça e hipossuficiência organizacional: fundamentos e amplitude da legitimação da Defensoria Pública na tutela dos direitos metaindividuais.** 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

UNDP. **Ranking IDHM Municípios 2010.** 2010. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

VIEIRA, Evaldo Amaro. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Editora Cortez, n. 53, p. 3-4, 1997.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p.128-135.

APÊNDICE - ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS APLICADOS PARA COLETA DE DADOS NO CAMPO EMPÍRICO

Entrevista 01 - dia 05/09/2017 às 11:00

Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia - SEPLAN/BA

João Felipe de Souza Leão – Secretário

Cláudio Ramos Peixoto – Chefe de Gabinete

01 - A Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia possui dados referentes ao monitoramento/avaliação da política pública (programa) Acesso à Justiça Integral e Gratuita (PPA 2012-2015), que, posteriormente, foi transformado em Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos (PPA 2016-2019)?

R - Não! Essas informações são de responsabilidade da Defensoria Pública do Estado do Bahia, órgão responsável pela elaboração, implementação e avaliação da referida política pública. No final de cada ano, ela elabora um relatório das atividades e dos resultados de cada um dos programas, componentes da política pública.

02 – Existe uma cooperação entre a SEPLAN/BA e DP/BA, tendo em vista a maior capacidade técnica e estrutural da secretaria para: 1) elaborar a política; 2) monitoramento da política; e 3) compartilhamento/divulgação dos dados constantes dos relatórios anuais, confirmando o direito do acesso à informação, assim como feito pela SEPLAN com as políticas de responsabilidade do Poder Executivo?

R - A Defensoria Pública é um órgão/instituição autônoma para elaborar, implementar e avaliar suas atividades e políticas públicas sob sua responsabilidade. No momento da elaboração do Plano Plurianual, ela participa de mesas e audiências públicas juntamente com a SEPLAN/BA, para debater e discutir as questões relacionadas ao planejamento, mas não há interferência da SEPLAN/BA. Em relação aos dados fruto da avaliação e monitoramento, eles não são repassados/informados à SEPLAN/BA para que integre o relatório anual divulgado pela SEPLAN/BA com os dados/informação das políticas públicas de responsabilidade do Poder Executivo. Acredito que a própria DP/BA deva divulgar seus relatórios em seu site disponibilizando pela internet.

Entrevista 02 - dia 06/09/2017 às 09:00
Defensoria Pública do Estado da Bahia – DP/BA
Diretoria de Planejamento e Orçamento
E-mail: diretoria.orcamento@defensoria.ba.def.br

Mônica Simon Lujan - Diretora

Maria Rosa Silva Barbosa dos Santos - Coordenadora Técnica

01 – A Defensoria Pública do Estado da Bahia produz relatórios anuais circunstanciando suas atividades e apresentando o resultado do monitoramento/avaliação das políticas públicas sob sua responsabilidade? Em caso positivo, eles são disponibilizados para acompanhamento da população? Em caso positivo, onde?

R – Sim! A DP/BA produz relatórios após o findar de cada ano, sistematizando as ações desenvolvidas pela instituição durante o ano, além dos resultados do monitoramento/avaliação das políticas públicas sob sua responsabilidade. Essas informações são, principalmente, de caráter financeiro/orçamentário, que, posteriormente, irão compor a prestação de contas anual encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE/BA. O relatório não é disponibilizado pela internet, mas ele fica disponível aqui, na própria DP/BA e no TCE/BA. O que é feito para levar a informação até a população é a confecção de uma revista com as principais atividades/ações da DP/BA, de forma sintetizada.

02 – As informações contidas nos relatórios são seccionadas por região, unidade ou comarca? Ou melhor, é possível saber onde cada ação foi desenvolvida? Por exemplo, a DP/BA utiliza nos relatórios a mesma divisão regional feita pelo Poder Executivo chamado de “Territórios de Identidade”?

Até o ano de 2012 os relatórios eram confeccionados de forma mais complexa e detalhada, por uma imposição do próprio TCE/BA, na oportunidade da prestação de contas, quando se indicava a cidade onde cada ação foi desenvolvida. De 2013 em diante, o TCE/BA flexibilizou a prestação de contas, exigindo um relatório mais sucinto. A partir daí os relatórios informam apenas a quantidades de ações, mas não discriminam a localidade ou outra informação. Os defensores não são mais obrigados a enviar relatórios detalhados de suas atividades à Diretoria de Planejamento e Orçamento, apenas a quantidade. Alguns até informam, outros não. Eles fazem esse detalhamento maior para a corregedoria da DP/BA.

Entrevista 03 - dia 06/09/2017 às 11:00
Defensoria Pública do Estado da Bahia – DP/BA
Assessoria Especial do Defensor Público Geral
Pedro Paulo Casali Bahia - Assessor Especial

01 – A população residente no município de Ipiaú que necessita dos serviços de assistência jurídica gratuita prestada pela DP/BA pode ser atendida em alguma das unidades espalhadas pelo estado, já que no referido município não há unidade instalada nem Defensor Público atuando?

Resposta – Sobre essa situação ocorre que o Defensor Público é titularizado em uma unidade e essa unidade ela delimita sua lotação. Em razão do baixo número de Defensores Públicos do Estado da Bahia, apesar do concurso realizado, nós estamos precisando ampliar o quadro para fazer um atendimento maior à população do interior. Em Ipiaú, infelizmente, não tem Defensoria instalada e em não tendo Defensoria instalada não existe um membro com atuação naquela comarca. Então aqueles munícipes, infelizmente, ficam sem poder utilizar os serviços da Defensoria Pública, porque eles não podem, até por uma regra do código de processo civil, por conta do princípio do juiz natural, atuar em juízo diverso de Ipiaú. Então eles não podem ir, por exemplo, na comarca de Feira de Santana entrar com uma ação porque eles não residem em Feira de Santana. Da mesma forma o Defensor Público que reside em Feira de Santana, tendo aquela unidade como sua competência, não pode atuar perante o juízo de Ipiaú. Então, a resposta é não! Depende do local onde é lotado o Defensor e da residência do munícipe.

02 – Existem registros de que na década de 1990 existia no município de Ipiaú a atuação do chamado “Defensor de Fórum”, onde apesar de não existir unidade instalada, ele residia no município e fazia seus atendimentos no fórum da comarca. Após os anos 2000 essa atuação foi extinta, passando a atuar exclusivamente nas unidades da DF. Por quê?

R – Você pode ter duas hipóteses. A primeira hipótese é a designação pelo Defensor Público Geral anterior que designava membros para atuar no interior do Estado. Por exemplo, eu tenho ciência que em Palmeiras tinha um Defensor designado. Algumas comarcas do interior tinham Defensores Públicos concursados em atuação. Só que, com o avançar da carreira, a progressão dos colegas, os interiores tidos de primeira entrância, acabaram deixando de ser atendidos por falta de concurso. Então esses colegas progrediram e foram pra unidades maiores, comarcas maiores e o interior acabou ficando defasado por falta de pessoal. A segunda possibilidade é a figura do assistente jurídico pago pelo município, que não é Defensor Público, mas utiliza indevidamente o título da instituição. Eles são advogados pagos pelos municípios para prestar assistência jurídica aos munícipes. Essa figura ainda existe em alguns interiores e estão sendo substituído, pelos advogados dativos, que são pagos pelo Estado da Bahia com uma verba bastante alta, sendo prejudicial ao erário público, porque é muito mais caro que um defensor público. A política pública deve ser implementada pelo Estado da Bahia de municiar o interior com Defensores Públicos, até mesmo pelo fato da emenda constitucional nº 80/2014 que determinou a obrigatoriedade aos Estados de no prazo de oito anos todas as comarcas deverão contar com Defensor Público.

03 – Existem alguns projetos desenvolvidos pela DP/BA (Defensoria Pública itinerante) dos quais ela é integrante (caravana da cidadania, desenvolvida pela Secretaria de Justiça, Direito Humanos e Desenvolvimento Social) com vistas a levar os serviços da assistência jurídica gratuita ao interior. Entretanto, conforme relatórios da própria DP/BA, a grande maioria dos municípios contemplados com esses projetos são de médio e grande porte que contam com unidades da DP instaladas ao invés de nos pequenos municípios, que não contam com unidades nem com defensor atuante na comarca. Por quê?

R – Essa política pública foi criada pela DP/BA com o intuito de interiorizar os serviços prestados pela instituição. Ela tem levado sim, os serviços para comarcas que não têm unidades de DP, mas ela faz um cortejo, desenvolvendo programas com atuação específica, como os reconhecimentos de paternidade, por exemplo. Mesmo nos municípios que contam com a unidade instalada, ela não consegue dar conta de toda a demanda da população. Então, os projetos executam atividades feitas por Defensores que ficam naquela localidade com o auxílio de outros colegas, lotados em local diverso. Por exemplo, isto foi feito em Lauro de Freitas, com o apoio dos Defensores da Capital, que deram o suporte para promover a redução da demanda acumulada, porque mesmo com a unidade instalada, a sociedade demanda muita atividade da DP. Quando a sociedade passa a ser instruída e a conhecer seus direitos ela acaba por ir à busca deles e a grande maioria deles são conquistados através da justiça. Então há essas duas situações: ir às cidades onde já existem unidades instaladas para diminuir a demanda acumulada e atender nos municípios onde não existem os serviços da DP. A ideia é utilizar os Defensores das unidades regionais no projeto da Defensoria itinerante para atender as comarcas da região. Mas é muito difícil, por exemplo, fazer isso na região de Barreiras, porque na unidade de lá só tem dois Defensores.

04 – Quais as maiores dificuldades para que o Estado da Bahia através da DP/BA, leve os serviços da assistência jurídica gratuita à população do interior do Estado?

R – Principalmente relativas às questões orçamentárias. A DP é autônoma, não é ligada a nenhum outro Poder estatal. Ela é uma instituição autônoma para gerir suas atividades. O problema é que ela não tem orçamento próprio. Ela depende de um destaque do orçamento do Poder Executivo. Ele não pode interferir na gestão desse orçamento da DP, mas ele pode aumentar ou diminuir o valor quantitativo do orçamento destinado, seja antes da edição das leis orçamentárias ou depois delas através de lei específica para tal. Então, a DP precisa ter um maior aporte financeiro para fazer as nomeações necessárias e com isso ampliar os serviços. Nós estamos negociando a aprovação da lei para alterar a estrutura dos cargos, porque nossa lei é antiga, de 2006. Tanto os cargos de Defensores como os cargos de servidores, porque nós não temos servidores concursados. Então você não consegue ampliar os serviços da defensoria só com Defensores. Então essas tratativas estão sendo tomadas com o Governo do Estado.

05 – Os servidores da DP/BA são cedidos pelo Governo do Estado?

R – Não. Eles são terceirizados ou REDA. Nós já temos um projeto de lei dos servidores tramitando na Assembleia Legislativa da Bahia - ALBA, só que como ele também é um Poder autônomo, não depende de nós. O que pode ser feito para

ajudar é a utilização dos serviços da ouvidoria da ALBA pela população e, juntamente com o apoio político dos municípios, conscientizar os Deputados e o Governador da importância do serviço prestado pela instituição e a necessidade de sua expansão. Nosso intuito é levar o serviço para o interior do Estado, não tenha dúvida disso.

06 – Como funciona o planejamento das políticas públicas e do orçamento da DP/BA?

R – A Defensoria tem autonomia para planejar suas atividades, embora haja uma cultura de realizar audiências públicas para se discutir com os atores as prioridades, dentre outras questões. A Defensoria apresenta seu relatório ideal, sempre com ampliação dos serviços, e a partir daí entra na ciranda política de se conseguir um ganho orçamentário pra se ter um crescimento; mesmo sabendo que o país tá em crise, a Defensoria tem mantido esse crescimento por causa desse histórico de déficit. O Governo do Estado, apesar da crise existente, ele mantém uma linha de sempre reforçar a Defensoria Pública que é quem faz o primeiro atendimento a população carente, que no interior do Estado é uma grande parcela. Então a interiorização ela é cobrada da Defensoria Pública, principalmente pelo Tribunal de Contas.

A lei orgânica do Ministério Público, diferentemente da Defensoria, permite que um Promotor de Justiça de uma unidade maior pode substituir uma menor desde que haja compatibilidade na atuação. É uma forma econômica de o Estado garantir o atendimento a mais comarcas da mesma forma como acontece no Tribunal de Justiça com os juízes que substituem outras comarcas. No caso da Defensoria Pública, de acordo com a Lei complementar nº 26/2006, não há essa previsão de atuação cumulativa. Então, hoje, para o Defensor público atuar em determinada comarca, é necessário a criação de uma unidade para que ele possa ser lotado. Caso essa unidade abranja mais de uma comarca, nesse caso ele poderá atender mais de uma cidade. Essa figura a gente idealizou para ampliar os serviços da Defensoria Pública com o quadro que temos hoje, sem precisar ampliar o quadro. Entretanto, já existe um estudo, em parceria com o Poder Executivo, para implantar o modelo de substituição de comarcas da mesma forma que o MP e o TJ, abrindo assim a possibilidade de atuação da DP no município de Ipiaú e em outras cidades do interior do Estado. Mas, independentemente disso, é extremamente necessário a ampliação do quadro, porque atualmente a DP/BA tem 139 membros na capital e 115 membros no interior do Estado e existe uma previsão de 583 cargos. Então o número de membros em atuação está bastante defasado fazendo com que hoje a DP só possa atender a 28 comarcas, as maiores do Estado em termos populacional. É preciso se ter em mente que o serviço de acesso à justiça ele vai muito mais do que o processo. Ele compreende uma política de bem-estar social, pois compreende um controle de políticas públicas, porque o Defensor Público quando ele entra na cidade ele é a porta de entrada de todas as políticas públicas do Estado. Ele recebe as demandas da população e por muitas vezes consegue evitar a ida ao Poder Judiciário.

A ideia hoje é otimizar o pessoal. Então serão criados territórios de identidade onde os defensores farão uma atuação nas proximidades. Isso com a alteração da lei que estamos negociando com o Poder Executivo. E com isso fazer com que o serviço

seja prestado a comarcas menores. Porque o que sempre tivemos na DP era defensoria em unidades e você ficava circunscrito àquela atuação. O MP ele tem uma atuação em uma unidade com substituição em outra e na comarca em que ele substitui tem o pessoal de apoio. A DP/BA não tem pessoal para poder fazer esse apoio. Então estamos com esse projeto para fazer a ampliação dos servidores e a possibilidade do defensor atuar como substituto em outra comarca. Existe também a possibilidade de ampliar a área de atuação de uma unidade para mais de uma comarca dentro do mesmo território de identidade. Mas tudo depende de estudos. Outro grande problema que a DP/BA tem é de não conseguir acompanhar o crescimento das varas especializadas criadas pelo TJ/BA nas comarcas onde já existem unidades da DP/BA instaladas.

Entrevista 04 - dia 20/09/2017 às 11:00
Tribunal de justiça do Estado da Bahia - TJ/BA
Comarca de Ipiaú/BA
Hilton de Miranda Gonçalves - Juiz de direito

1 - Quais as varas e período de sua atuação na comarca de Ipiaú/BA?

R – Atuei em todas as varas entre setembro de 2013 e julho de 2016. Na vara crime como juiz titular e nas varas cível e juizado como juiz substituto.

2 - No período em que atuou como juiz titular, substituto ou cooperador na comarca de Ipiaú/BA, alguma vez solicitou da Ordem dos Advogados do Brasil, através de sua Subseção, a indicação de membro para atuar como advogado dativo? Em quais circunstâncias?

R – Sim! No período em que estive como juiz da comarca solicitei da OAB/BA através da subseção do município de Ipiaú a indicação de membros para atuar como advogados dativos. Só não me recordo ao certo se o ofício foi encaminhado na gestão do presidente Genivaldo Lins ou Glória Alves. O ofício solicitava da OAB que encaminhasse uma lista com os advogados que se colocavam a disposição para prestar esse serviço de assistência jurídica gratuita. Teve uma época que a prefeitura municipal também nos apoiou, cedendo um advogado para patrocinar essas causas.

3 - Em caso positivo, qual a frequência?

R – Como minha atuação era prioritariamente no crime eu tenho dados mais precisos. Cerca de 99% dos processo criminais, os réus eram patrocinados por advogados dativos. Era muito raro ter algum advogado constituído pelo acusado.

4 - No período em que atuou como juiz titular, substituto ou cooperador na comarca de Ipiaú/BA, alguma vez nomeou curador especial?

R – Sim! Várias vezes. Eu utilizava essa mesma lista cedida pela OAB.

5 - Em caso positivo, qual a frequência?

R – Na mesma frequência do advogado dativo.

6 - Em sua opinião, qual o impacto da inexistência de unidade de Defensoria Pública ou Defensor Público no município de Ipiaú para atender a população necessitada, dadas às características socioeconômicas do município?

R – O impacto é que realmente a população fica prejudicada. A falta da Defensoria Pública e do Defensor Público na cidade reduz drasticamente a garantia de uma defesa eficiente. Embora os advogados que foram nomeados para atuar como dativos tenham se mostrado bastante competentes, eles têm outras atribuições, têm seus clientes e realmente é impossível prestar o mesmo serviço. Portanto, a ausência de Defensor Público no município de Ipiaú dificulta muito a garantia do direito constitucional do acesso à justiça. Disso aí eu não tenho a menor dúvida.

7 - Em sua opinião, o cidadão que utiliza a prestação jurisdicional do juizado especial sem a representação técnica (nos casos permitidos em lei), pode de alguma forma ser prejudicado em detrimento daqueles que litigam com a representação técnica?

R – Sim! Quando a parte vem desacompanhada de advogado o juiz fica mais atento àquela situação. Entretanto, não raramente, a parte contrária que está representada pelo profissional, apresenta algum fato, alguma situação ou questão de direito que passa despercebida aos olhos do juiz e que o advogado evidentemente teria a capacidade de fazer a devida pontuação. A representação pelo advogado em qualquer âmbito da justiça, mesmo no juizados, ela é mais que necessária.

Entrevista 05 - dia 21/10/2017 às 08:00
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/BA
Subseção de Ipiaú/BA
Genivaldo Santana Lins - Ex-Presidente

01 - Qual o período em que esteve Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção de Ipiaú/BA?

R- Estive em dois períodos: de 1998 a 2000 e de 2013 a 2015.

02 - No período em que esteve Presidente da OAB - Subseção de Ipiaú/BA, alguma vez recebeu solicitação do juízo da comarca para que a OAB indicasse membro para atuar como advogado dativo?

R- Sim.

03 - Em quais circunstâncias era solicitado?

R- Em nomeação na área criminal, na defesa em Tribunal do Júri, nos processos de família, alimentos, divórcio e interdição, já que não havia defensoria pública no Município por um determinado tempo.

04 - Qual a frequência dessa solicitação?

R- Corriqueiramente, todo mês.

05 - A solicitação era atendida? De que forma?

R- Era atendida, fazendo-se uma triagem dos advogados segundo as suas especialidades, bem como os que se ofereciam para tais serviços.

06 - A solicitação compreendia a necessidade de representante técnico para propositura inicial de ação, consultoria e serviços extrajudicial? Ou somente a defesa de réus nos processos em andamento?

R- Somente de réus em processos em andamento.

07 - No período em que esteve Presidente da OAB - Subseção de Ipiaú/BA, teve conhecimento se a classe prestava algum tipo de atendimento gratuito às pessoas economicamente necessitadas?

R- Havia uma lista de advogados predispostos a patrocinar gratuitamente as pessoas economicamente necessitadas.

08 - Em sua opinião, qual o impacto da inexistência de unidade de Defensoria Pública ou Defensor Público no município de Ipiaú para atender a população necessitada, dadas às características socioeconômicas do município?

R- É indispensável a existência de defensoria pública no Município, que já foi sede deste serviço por um tempo até ser desativada com a saída do último defensor público.

09 - Em sua opinião, o cidadão que utiliza a prestação jurisdicional do juizado especial sem a representação técnica do advogado (nos casos permitidos em lei), pode de alguma forma ser prejudicado em detrimento daqueles que litigam com a representação técnica?

R- Sem dúvida o cidadão pode ser prejudicado sem a presença de advogado, visto não saber em que situações precisará haver produção de prova ou não, bem como manifestar-se sobre teses jurídicas e provas apresentadas.

10 - Alguma outra consideração relacionada ao tema?

R- Entendo que a inexistência de defensoria pública poderia ser suprida pela nomeação do advogado dativo com o reconhecimento pelo Estado do trabalho realizado e ser pago segundo uma tabela previamente aprovada em conjunto com a OAB.

Entrevista 06 - dia 24/10/2017 às 08:00
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/BA
Subseção de Ipiaú/BA
Maria da Glória dos Santos Alves - Presidente

1 - Qual o período em que esteve Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção de Ipiaú/BA?

R- Estivemos presidente por 4 (quatro) vezes: Em 2004/2006/2007/2009/2010/2012/2016/2018

2 - No período em que esteve Presidente da OAB - Subseção de Ipiaú/BA, alguma vez recebeu solicitação do juízo da comarca para que a OAB indicasse membro para atuar como advogado dativo?

R – Sempre! Principalmente da Vara Crime, inclusive de prisão em flagrante, com pedido de nomeação de advogados dativos. A ordem realizou mais de 300 nomeações segundo certidão do próprio Cartório da Vara Crime durante nossas gestões anteriores; atualmente enviamos para a Vara Crime uma relação com o nome de 12 advogados que aceitaram realizar audiências, defesas, enfim, acompanhar todo o processo.

3 - Em quais circunstâncias era solicitado?

R- Prisões em flagrante, júri, alegações finais, defesas etc.

4 - Qual a frequência dessa solicitação?

R - Praticamente todos os dias da semana.

5. A solicitação era atendida? De que forma?

R- Sempre a Ordem (Subseção de Ipiaú) procurou atender a todos os pedidos, nomeando advogados, como mencionado anteriormente; hoje existe a relação dos advogados enviados pela Subseção.

7 - No período em que esteve Presidente da OAB - Subseção de Ipiaú/BA, teve conhecimento se a classe prestava algum tipo de atendimento gratuito às pessoas economicamente necessitadas?

R- As nomeações acima mencionadas, mais de 300, foram realizadas de maneira gratuita para aqueles que não tinham condições de pagar honorários. Recentemente foi que alguns Juízes começaram a arbitrar honorários para os advogados dativos, respeitando a tabela, que devem ser cobradas junto ao Estado. Outros Juízes dizem que a função de defender os economicamente necessitados deve ser do Estado, através da Defensoria Pública.

8 - Em sua opinião, qual o impacto da inexistência de unidade de Defensoria Pública ou Defensor Público no município de Ipiaú para atender a população necessitada, dadas às características socioeconômicas do município?

R- Uma total falta de responsabilidade do Estado com a população carente. Advogar na Bahia é um inferno, para os jurisdicionados um calvário. Na Bahia, a justiça é para os que podem pagar custas, as mais caras do país. É um princípio constitucional, que não é respeitado, muito pelo contrário, o TJ/BA, desativou 33 Comarcas, apesar de estar na Lei que nenhum cidadão pode ficar sem ter acesso a justiça. Defensoria Pública seria o mesmo que ganhar na loteria, o que está faltando acima de tudo na Bahia são 284 Juízes. Com certeza se houvesse preenchimento de todas as Varas com Juízes Titulares, os advogadas continuariam fazendo assistência, sem nenhum problema.

9 - Em sua opinião, o cidadão que utiliza a prestação jurisdicional do juizado especial sem a representação técnica do advogado (nos casos permitidos em lei), pode de alguma forma ser prejudicado em detrimento daqueles que litigam com a representação técnica?

R- Todos são prejudicados, inclusive já falamos isso em reunião com a juíza titular da Vara dos Juizados de Ipiáú com os advogados e as advogadas; as pessoas não se manifestam sobre as contestações das empresas, que são, no mínimo de 28 laudas, e todos comparecem com seus respectivos procuradores, perdem todos os prazos, enfim são prejudicados terrivelmente, e procuram o advogado quando a sentença é improcedente e que na maioria das vezes não há mais nada a se fazer, porque não houve instrução ou juntada de documentos etc...

10. Alguma outra consideração relacionada ao tema?

A pesquisa é muito boa, deveria ser realizada por todas as Universidades e mostrar o resultado para a mídia. Nenhuma causa é pequena para o cidadão, que vai em busca da justiça, é um plano de saúde que se recusa a autorizar uma cirurgia, é um corte de energia de sua residência de maneira arbitrária e indevida, é um corte de água da sua casa com a conta devidamente quitada, pequenas causas é coisa de Brasil para os Juízes ficarem dando valores de R\$ 300,00 contra Bancos, empresas outras, achando que está aplicando a justiça, grande piada de mau gosto. Enquanto que no primeiro mundo as indenizações sobre as mesmas coisas são milionárias, afinal o consumidor é sempre a parte mais fraca na relação.

Entrevista 07 – dia 20/10/2017 às 10:00
Prefeitura Municipal de Ipiaú/BA
Procuradoria Jurídica
Agnaldo Almeida Teixeira – Ex-Procurador Geral

1 - Qual o período em que esteve Procurador/Assessor Jurídico do Município de Ipiaú/BA?

R- Abril de 2011 a dezembro de 2016.

2 - No período em que esteve Procurador/Assessor Jurídico do Município de Ipiaú/BA, alguma vez recebeu solicitação para que atuasse como assistente jurídico em prol de pessoas necessitadas?

R- Sim, o atendimento era diário, cuja triagem era efetuada por estagiário e estes minutavam as peças.

3 - Quem solicitou?

R- A comunidade carente.

4 - Qual a frequência dessa solicitação?

R- Diária.

5 - A solicitação era atendida? De que forma?

R- Sempre foi atendida. Eram efetuadas a triagem e entrevista pelo estagiário, na presença de um advogado do município, recebia a procuração, protocolava a ação, realizava a audiência.

6 - A solicitação compreendia a necessidade de representante técnico para propositura inicial de ação, consultoria e serviços extrajudicial? Ou somente a defesa de réus nos processos em andamento?

R- Em sua maioria era necessária a postulação em juízo; diversos casos eram resolvidos na sede da prefeitura. Eram realizadas contestações.

7 - Era possível prestar atendimento a todas as solicitações?

R- Observados os requisitos, todos eram atendidos.

Entrevista 09 – dia 20/10/2017 às 10:00
Prefeitura Municipal de Ipiaú/BA
Procuradoria Jurídica
Victória Cordeiro de Andrade Santana – Ex-Assessora Jurídica

R- Fui assessora jurídica do Município de Ipiaú no período de janeiro de 2009 à fevereiro de 2016; neste período criamos um Núcleo de Assessoria Jurídica de Ipiaú, onde atendíamos àqueles que necessitavam, de atendimento jurídico e não possuíam condições financeiras de arcar com os custos da contratação de um advogado. Essas pessoas eram encaminhadas pela Secretaria de Ação Social, além de serem beneficiários de programas sociais do Governo Federal. Também atendíamos algumas pessoas a pedido direto do Prefeito ou de alguns Vereadores.

Não há como precisar a frequência, mas sempre foram muitos atendimentos; algumas pessoas precisavam apenas de orientação, outros de atuação jurisdicional, com a propositura de ações ou apresentação de contestações ou ainda acompanhando em audiências; mas é preciso ressaltar que neste Núcleo não fazíamos atendimento na esfera criminal.

As solicitações eram atendidas regularmente, com propositura de ação, comparecimento à audiência e em alguns casos apresentação de recurso. Mas, infelizmente não era possível prestar atendimento a todos que nos procuravam, especialmente nas áreas criminal e previdenciária.

Creio que a falta de Defensoria Pública no Município de Ipiaú faz com que a população deixe de buscar a prestação jurisdicional, especialmente a população mais carente, que muitas vezes se sente inibida de ir a um escritório e não mais pode ser atendida no Ministério Público; os casos de alimentos, divórcio e tutela/curatela eram a grande necessidade deste público.

A Defensoria Pública é essencial para a população carente, que se vê sem qualquer possibilidade de atendimento.

Entrevista 10 - dia 20/10/2017 às 14:00
Prefeitura Municipal de Ipiaú/BA
Procuradoria Jurídica
Roney Ribeiro dos Santos Carvalho - Procurador Geral

1 - Qual o período em que esteve Procurador/Assessor Jurídico do Município de Ipiaú/BA?

R – A nomeação ocorreu em 02/01/2017, estando até o presente momento no exercício do cargo.

2 - No período em que esteve Procurador/Assessor Jurídico do Município de Ipiaú/BA, alguma vez recebeu solicitação para que atuasse como assistente jurídico em prol de pessoas necessitadas?

R – Por não possuir uma Defensoria Pública Estadual, criou-se em Ipiaú a cultura do município oferecer assistência jurídica gratuita. Diariamente cerca de dez pessoas buscam a Procuradoria Jurídica para que tenham suas demandas atendidas. Entretanto, cerca de 30% das pessoas não se adequam ao perfil.

3 - Quem solicitou?

R – Municípes sem condições imediatas de custear honorários de advogados.

4 - Qual a frequência dessa solicitação?

R – Diária.

5 - A solicitação era atendida? De que forma?

R – É feita uma entrevista com o solicitante, onde será solicitada se a demanda do mesmo se enquadra aos requisitos presentes na Lei que dispõe sobre a Defensoria Pública Estadual, uma vez que esta serve como base para definir se o munícipe pode ser atendido.

6 - A solicitação compreendia a necessidade de representante técnico para propositura inicial de ação, consultoria e serviço extrajudicial? Ou somente a defesa de réus nos processos em andamento?

R – Por seguir o regimento da Defensoria Pública Estadual e este fato é de conhecimento da população, as solicitações que chegam até esta Procuradoria são, em sua totalidade, relativas a pequenas ações, em sua grande maioria relativas a Direito de Família.

7 - Era possível prestar atendimento a todas as solicitações?

R – Atualmente o atendimento é realizado, preliminarmente, por acadêmico de Direito que exerce cargo de assessoria nesta procuradoria. Verificada a possibilidade de atendimento da demanda, um dos advogados que compõe o corpo jurídico orienta o mesmo assessor e o mesmo dá andamento ao processo.

8 - Em sua opinião qual o impacto da inexistência de unidade de Defensoria Pública ou Defensor Público em Ipiaú para atender a população necessitada, dadas às características socioeconômicas do município?

R – Apesar da popularização da advocacia em nosso país, a Justiça ainda é algo distante para grande parte da população do nosso município, com cerca de 50 mil habitantes. Muitos dos que buscam atendimento alegam não ter condições financeiras de custear honorários de um advogado, mesmo antes de procurar um defensor para sua causa. Municípios de pequeno/médio porte, até por questões políticas, se responsabilizam por exercer a função que constitucionalmente é atribuída às Defensorias Públicas. E por não ser de sua atribuição, o realiza de forma precária, sem que seja dado ao cidadão o serviço adequado. Para a efetiva prestação do Direito Constitucional do acesso à justiça, o Estado precisa disponibilizar à população em situação financeira precária, meios de acesso ao mundo judicial, trazendo a estes segurança nas relações sociais.

Entrevista 11 - dia 20/10/2017 às 15:00
Câmara Legislativa do Município de Ipiaú/BA
Assessoria Jurídica
Luis Afonso Vieira Sousa - Assessor

1 - Qual o período em que esteve como Assessor Jurídico da Câmara Legislativa do Município de Ipiaú/BA?

R – Períodos Legislativos entre 2007/2008, 2013/2016, 2017, estando até o presente momento no exercício da função.

2 - No período em que esteve Assessor Jurídico da Câmara Legislativa do Município de Ipiaú/BA, alguma vez recebeu solicitação para que atuasse como assistente jurídico em prol de pessoas necessitadas?

R – Sim, por diversas vezes.

3 - Quem solicitou?

R – Presidência, mesa Diretora e Vereadores.

4 - Qual a frequência dessa solicitação?

R – Média de seis vezes por semana.

5 - A solicitação era atendida?

R – Nem sempre, pois a alta carga de trabalho com as atividades legislativas e administrativas prejudicavam o atendimento, notadamente quando se tratava de demandas em outras Comarcas.

6 - A solicitação compreendia a necessidade de representante técnico para propositura inicial de ação, consultoria e serviço extrajudicial? Ou somente a defesa de réus nos processos em andamento?

R – Maior frequência com atendimento e ajuizamento de demanda judicial.

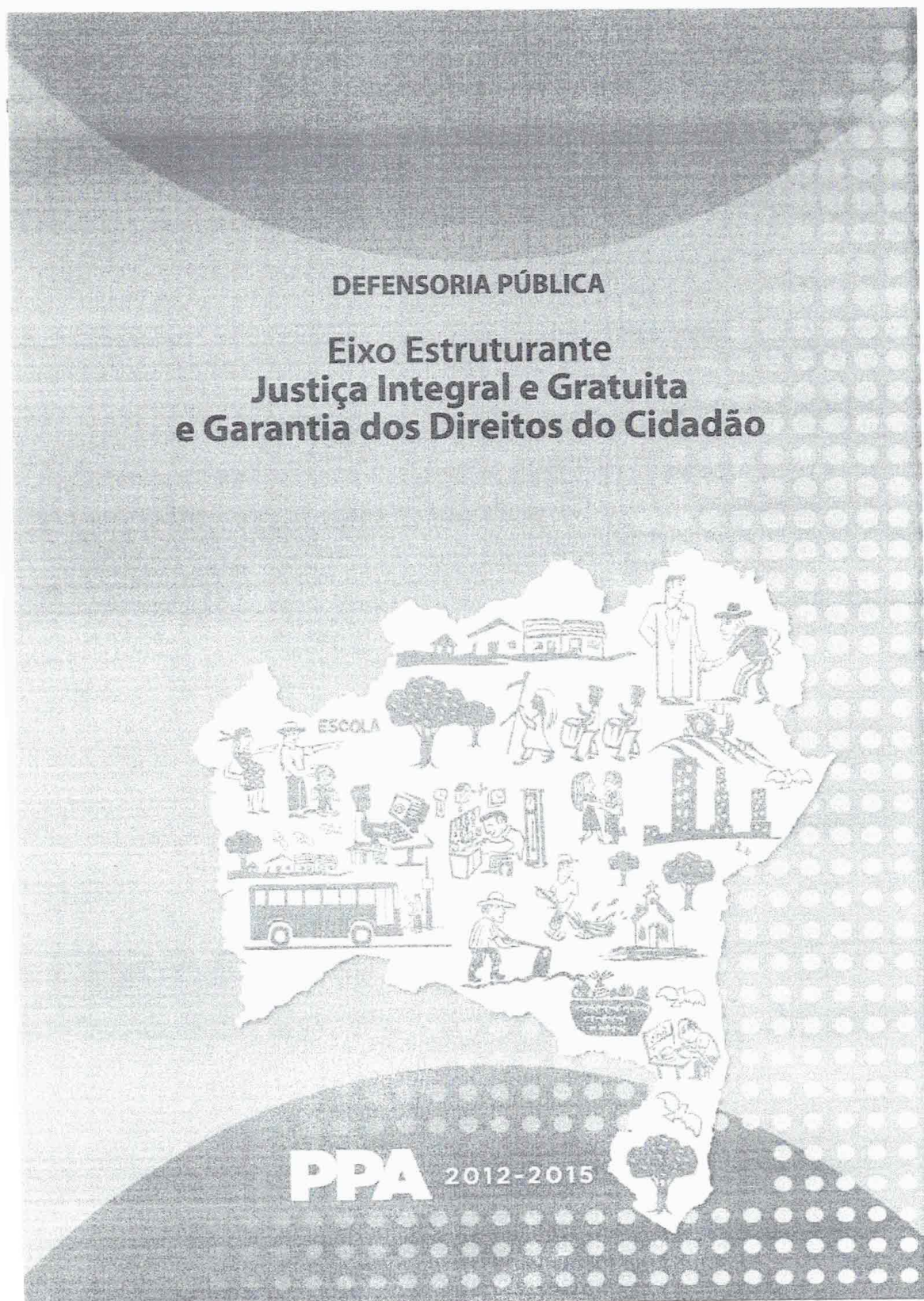
7 - Em sua opinião, qual o impacto da inexistência de unidade de Defensoria Pública ou Defensor Público em Ipiaú para atender a população necessitada, dadas às características socioeconômicas do município?

R – Causa grande prejuízo para as pessoas carentes e desprovidas de recursos para contratação de advogado, porque ficam sem ter acesso ao judiciário. Muitas pessoas carentes, sem condições econômicas para contratar advogado particular, tendo em vista a crise econômica nacional e regional, decorrente, sobretudo, do êxodo rural. Sobrecarrega os advogados que prestam serviços gratuitos e sem qualquer remuneração. As demandas mais comuns são prisões por furto, roubos e drogas, além de crimes contra a honra; divórcios, reconhecimento e dissolução de união estável; alimentos, guarda, curatela e tutela.

8 - Alguma outra consideração relacionada ao tema?

R - Um grande problema decorrente dessa assistência jurídica às pessoas carentes, decorrente da assessoria jurídica prestada ao Poder Legislativo, é que se trata de assessoria temporária, sem vínculo efetivo permanente. Com a extinção do vínculo, o advogado fica com dezenas de processos ajuizados com a obrigação de acompanhamento, realizando atendimento, audiências, peças, recursos, sem qualquer remuneração.

**ANEXO A - PROGRAMA ACESSO A JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA
(PPA2012-2015)**



DEFENSORIA PÚBLICA

EIXO ESTRUTURANTE JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA E GARANTIA DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Com a conquista da autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE), ocorrida apenas há cinco anos, através da Lei Complementar nº 26, de junho de 2006, o Plano Plurianual – PPA da instituição, para o período 2012/2015, constitui o principal instrumento de planejamento e gestão, onde são definidos os objetivos que se pretende alcançar e as ações e recursos necessários à sua consecução.

Espelhado nas diretrizes do Plano de Gestão traçado para o biênio 2011/2013 e nos enfoques do planejamento estratégico, o PPA registra propósitos e necessidades, realçando a importância do planejamento como base para os avanços indispensáveis ao fortalecimento de uma instituição cuja credibilidade e reconhecimento junto à população mais pobre do estado são, hoje, indiscutíveis. Evidencia-se que, atuando num contexto permeado, ainda, por carências estruturais, sua importância social e a crescente demanda por seus serviços colocam a Defensoria Pública como uma organização indispensável, na estrutura governamental do Estado, para apoiar políticas públicas focadas no desenvolvimento sustentável e equilibrado.

A implementação dos programas integrantes deste PPA e respectivos compromissos, que se desdobram nas entregas, é condição necessária para oferecer respostas satisfatórias da Defensoria à sociedade baiana.

Enquanto organização comprometida com resultados e atenta ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a importância da ação planejada e transparente como pressuposto para uma gestão orçamentária e financeira responsável. O PPA dá especial ênfase ao alcance social da Defensoria no cumprimento da sua responsabilidade legal, plenamente justificada no contexto de uma sociedade democrática e de um governo comprometido com a defesa da cidadania.

A sinergia de propósitos com os demais poderes e a transversalidade inerente à metodologia definida para este Plano Plurianual fortalecem, em especial, a operacionalidade dos compromissos dos diversos órgãos no Estado e representam forças propulsoras para o incremento dos resultados desejados por todos. Nesse sentido, os esforços realizados nos últimos anos pela Defensoria, com resultados sociais altamente positivos, permitiram significativos avanços no convencimento da imprescindibilidade



do planejamento das suas ações, introduzindo no corpo funcional – membros, gestores e servidores – a prática de planejar suas atividades e traçar objetivos e metas, o que tem ampliado o grau de confiabilidade para a viabilização de ações futuras. Exemplo disso pauta-se na receptividade da equipe no chamado à participação da construção deste instrumento, o que amplia o seu caráter democrático e lhe confere maior legitimidade.

Para melhor contextualizar o papel da Defensoria Pública, vale esboçar um breve histórico do seu posicionamento, com o fim de demarcar a urgência de medidas decisórias para dar cumprimento à sua finalidade.

Os níveis de crescimento econômico e de expansão da produção do Brasil, nos anos recentes, permitiram a abertura para um ciclo de prosperidade, passando o país a ser considerado como uma potência emergente, com poder de decisão no rumo do desenvolvimento mundial.

No decurso da história, tem sido um fato evidente que esses ciclos de crescimento e prosperidade só têm persistência no tempo se acompanhados de distribuição dos ganhos econômicos, bem assim de um aprofundamento dos valores democráticos, levando bem estar às diferentes camadas da população.

Nesse cenário, percebe-se o comprometimento do país num decisivo processo de fortalecimento das instituições que garantam o convívio democrático, cujas bases estão instituídas na Constituição de 1988. São pilares fundamentais para esse processo a consolidação do Sistema de Justiça e a garantia à defesa dos direitos humanos.

Exemplo deste fato é a reforma do marco jurídico que normatiza o acesso universal à Justiça e redefine o papel da Defensoria Pública no contexto institucional do país, através do artigo 134 da Constituição Federal Brasileira, e o advento da emenda 45/2004, adequado à Constituição Estadual pela Emenda 11/05. A sanção da Lei Complementar nº 26, de 28 de junho de 2006 que regulamenta a Lei Orgânica e o estatuto da instituição, permite que a DPE execute as mudanças constitucionais referentes à autonomia e adequação da sua estrutura e funcionamento.

Mais recentemente, sofreu alterações com a edição da Lei Nº132 de outubro de 2009, que alterou a Lei Orgânica Federal Nº 80/94 e estabeleceu as novas particularidades e prerrogativas das defensorias públicas. A lei trata não apenas de regras para a administração e gerenciamento, mas, principalmente, da atuação do defensor público, ampliando significativamente suas funções institucionais.

De igual forma o novo marco estabelece pautas de organização administrativa e presença territorial das defensorias, como também estabelecem a regulamentação da autonomia e as diretrizes para distribuição geográfica.

Não obstante esses avanços, que evidenciam o aprofundamento das garantias para o acesso livre e universal à Justiça, a presença da Defensoria Pública na Bahia ainda não cobre, ainda, todos os "territórios de identidade", principalmente naqueles municípios que mostram baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social, alta violação dos direitos dos cidadãos e maiores índices de C-VLI – Crimes Violentos Letais e Intencionais e CVP – Crimes Violentos Contra o Patrimônio.

O número de defensores públicos é menor que o necessário para atender a população carente, o que acaba contribuindo para o agravamento da exclusão social na Bahia. Em um Estado composto por 417 municípios, a Defensoria atende a apenas 32, o que corresponde a menos de 8% do total. Dos 583 cargos de Defensor Público previstos em lei, apenas 196 são ocupados.

Insta salientar, dada a pertinência do conteúdo, "que em junho deste ano, a 41ª Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA, aprovou por unanimidade a Resolução 2656 (XLI-0/11), que trata das garantias para o acesso à Justiça, a qual recomenda aos Estados membros que já disponham do serviço de assistência jurídica gratuita, que adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional".

Nesse cenário, são muitos os desafios apresentados à Defensoria Pública do Estado da Bahia e as ações de enfrentamento devem nortear sua projeção como entidade essencial à Justiça, dentre os quais importa destacar: (i)

umentar a acessibilidade, com serviços de qualidade e de forma integral, da população carente aos serviços de justiça; (ii) contribuir para o fortalecimento de uma consciência cidadã, de respeito aos direitos da população em situação de risco social; e (iii) investir nas dimensões de planejamento, pessoas, tecnologias e processos para alinhar a estrutura às estratégias institucionais.

A abrangência e complexidade dos desafios identificados começaram, assim, a ser equacionados, com a dinamização imputada pelos gestores da Defensoria Pública em sucessivas iniciativas de solução que culminam, em 2009, com o início de um planejamento estratégico (finalizado em 2011) no qual estiveram comprometidas todas as unidades que compõem a instituição.

Essa etapa planejadora permitiu a construção de um conjunto de ações necessárias, harmonizadas com o Plano de Desenvolvimento do Estado para 2023, visando a elevar o nível da gestão da Defensoria e traçar o seu Plano de fortalecimento institucional, incorporados neste PPA, incluindo demandas especiais – a exemplo do Carnaval e da Copa do Mundo em 2014.

O conjunto desses fatores, favorecido por um ambiente político de maior abertura e transparência na gestão do Estado, desde 2007, reforça a convicção do cumprimento da missão institucional da Defensoria, no sentido de contribuir para a redução das desigualdades, conflitos sociais e violação dos direitos das pessoas em situação de hipossuficiência ou vulnerabilidade, individual e coletivamente, no Estado da Bahia, por meio da assistência jurídica, extrajudicial e judicial, integral, gratuita e multidisciplinar.

No quadro exposto, o PPA da Defensoria para o período 2012/2015, que integra o PPA do Governo do Estado da Bahia, associa esforços que contribuam para o aprimora-

mento da democracia no Estado em direção à construção de uma sociedade participativa e crítica em relação à gestão pública.

Elaborado de forma partilhada, envolvendo a administração superior, defensores públicos e servidores – em conformidade com o modelo definido pelo Estado através da Secretaria do Planejamento - Sepplan, o presente PPA uniformiza conceitos e estabelece princípios e diretrizes coerentes com as definições constantes do Plano Bienal da atual gestão, articulados com o planejamento estratégico realizado. Define a estrutura constituída de Eixo Temático, Programas, Compromissos e Entregas de forma criteriosa, abrangente e capaz de favorecer a convergência para uma prestação de serviços que atenda ao objetivo precípua de garantir a dignidade da pessoa humana e contribuir para reduzir as desigualdades sociais, a partir de uma atuação pautada na educação para os direitos humanos e pacificação dos conflitos sociais, perseverando na solução de desafios como:

- Priorização da ação preventiva, contribuindo na redução de conflitos sociais;
- Cobertura do Sistema Prisional, contribuindo para redução do número de presos e estimulando práticas de ressocialização, essenciais à inclusão social com garantia dos direitos.

A concretização de sua finalidade se efetiva através da atuação das Defensorias na capital e no interior do estado, da Corregedoria e da Ouvidoria Cidadã, que absorve de forma direta informações para melhoria da prestação dos serviços.

No propósito da concretização de uma prática capaz de responder às necessidades da população, no que concerne aos serviços constitucionalmente prestados por esta Defensoria Pública, todo esforço será envidado no sentido de implementar o elenco das proposições aqui registradas.



ÁREA TEMÁTICA JUSTIÇA CIDADÃ

Inserida num contexto de amadurecimento do sistema de justiça brasileiro, favorável ao avanço e fortalecimento do papel da Defensoria através (i) da ampliação do acesso aos cidadãos necessitados de assistência e orientação jurídica, integral e gratuita para fortalecimento das políticas de direitos humanos, coletivos e difusos, e (ii) a defesa judicial, extrajudicial e administrativa, em todos os graus e Instâncias, o tema Justiça Cidadã representa a ação precípua da Defensoria. E, como tal, reflete a missão, visão, valores e princípios estratégicos, assumindo a educação para os direitos humanos como norteador filosófico da sua atuação.

Será viabilizado, através das Defensorias Públicas Especializadas de Família, da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cível e de Fazenda Pública, Criminal

e de Execução Penal, Prestação aos Direitos Humanos e Itinerantes, Curadoria Especial, Idoso, Defensorias Públicas da Região Metropolitana de Salvador e das Defensorias Públicas Regionais de Feira de Santana, Itabuna, Vitória da Conquista, Ilhéus, Senhor do Bonfim e Santo Antônio de Jesus.

A Corregedoria, enquanto instância que acompanha, fiscaliza e orienta a regularidade dos serviços da instituição, dispõe-se a uma atuação focada na prevenção, para alcançar um patamar de maior eficiência, reduzindo situações indesejáveis e potencializando atitudes favoráveis ao desenvolvimento humano.

A Ouvidoria Cidadã representa importância significativa para legitimar a prestação dos serviços, a partir das auscultas à sociedade civil.

Plano Plurianual PPA — 2012-2015



Exo Estruturante	JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA E GARANTIA DOS DIREITOS DO CIDADÃO
Área Temática	JUSTIÇA CIDADÃ
Programa	ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA

Ementa

Contribuir para a redução das desigualdades, conflitos sociais e de violação dos direitos das pessoas em situação de hipossuficiência ou vulnerabilidade, individual e coletiva, através da assistência extrajudicial e judicial, integral, gratuita e multidisciplinar, valorizando a dignidade humana e cidadã

Recursos do Programa **R\$ 9.500.000,00**

Indicador	Unidade de Medida	Referência		Índice Esperado PPA
		Data	Índice	
Desempenho Anual	Nº	2010	603.783,00	3.200.000,00
Número de Atendimentos Territoriais da Defensoria	Nº	2010	20,00	27,00
Número de Atendimentos Municipais da Defensoria	Nº	2010	32,00	85,00
Taxa de Resolução de Conflitos de Ações Extrajudiciais	%	2010	65,00	80,00
Ações de Reconhecimento de Paternidade	Pessoa	2010	2.636	4.000
Número de Participantes nos Eventos Itinerantes	Pessoa	2010	14.980	22.470
Cobertura da Atuação nas Unidades Prisionais e Delegacias	Nº	2010	96,00	149,00

Compromisso Garantir a dignidade da pessoa humana e reduzir as desigualdades sociais prestando assistência jurídica integral e gratuita

Órgão Responsável Defensoria Pública do Estado da Bahia

Meta Atender 800 mil pessoas/ano na prestação da Assistência Jurídica de forma ampla

Regionalização	Quantidade / Detalhamento	Unidade de Medida
Estado	800.000 por ano	Pessoa

Meta Implantar 10 Defensorias Regionais

Regionalização	Quantidade / Detalhamento	Unidade de Medida
Estado	10	Unid

Meta Implantar 3 Defensorias Especializadas

Regionalização	Quantidade / Detalhamento	Unidade de Medida
Estado	03	Unid

Meta Estruturar 10 Núcleos Temáticos

Regionalização	Quantidade / Detalhamento	Unidade de Medida
Estado	10	Unid

Entrega/Iniciativa

Prestação da Assistência Jurídica, Integral e Gratuita ao Cidadão

Intensificação do atendimento jurídico itinerante aos povos tradicionais, comunidades rurais, quilombolas, indígenas e populações vulneráveis

Estruturação de núcleos temáticos para atendimento ao cidadão

Dinamização e funcionamento da Corregedoria

Fortalecimento e funcionamento da Ouvidoria Geral



Eixo Estruturante	JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA E GARANTIA DOS DIREITOS DO CIDADÃO
Área Temática	JUSTIÇA CIDADÃ
Programa	ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA
Entrega/Iniciativa	
Estímulo às práticas de assistência integral ao sistema prisional e às Casas de Atendimento Sócio Educativo - Case's	
Prevenção à judicialização de conflitos fomentando a prática de mediação e conciliação	
Ampliação da disponibilização dos serviços da Defensoria, nos territórios de identidade do Estado	
Implantação das Defensorias Especializadas e Regionais	
Fortalecimento das parcerias com Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Ministério Público do Estado da Bahia, Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e Universidades	

**ANEXO B - PROGRAMA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A DEFESA
JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DOS CIDADÃOS (PPA 2016-2019)**

Defensoria Pública

EIXO – Garantia dos Direitos
dos Cidadãos

DEFENSORIA PÚBLICA - DPE

EIXO - GARANTIA DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS

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 da Constituição Federal, tem sua atuação focada na redução das desigualdades, conflitos sociais e de violação dos direitos das pessoas em situação de hipossuficiência ou vulnerabilidade, individual e coletiva, através da assistência extrajudicial e judicial, integral, gratuita e multidisciplinar, da prevenção e mediação de conflitos, valorizando a dignidade humana e promovendo o acesso à justiça.

No propósito do fortalecimento da atuação que concretiza sua finalidade, este 3º Plano Plurianual - PPA 2016-2019 representa instrumento legítimo da implantação das diretrizes e estratégias da Defensoria Pública para os próximos quatro anos.

Conforme instituído pela Constituição Brasileira, o PPA é obrigação legal para as esferas de governo. Como conceito básico, destaca a ação planejada e a necessária compatibilização do orçamento com o instrumento de planejamento. Portanto, não pode ser entendido apenas como um conjunto de metas a serem alcançadas ao fim de um período, mas sim como um conjunto de estratégias compartilhadas com parceiros e com a sociedade e, principalmente, assumido pela coletividade (membros, gestores, servidores e estagiários) responsável pelos fazeres e resultados. Por tratar-se de plano de médio prazo, trabalha com incertezas e oportunidades que devem ser objeto de monitoramento e avaliação, com foco no alcance de propósitos essenciais para manter o ritmo de crescimento da instituição e melhorar a prestação da qualidade de seus serviços à população.

O Programa Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos, apresentado neste PPA - Plano Plurianual, 2016 - 2019, traduz a ação precípua da Defensoria Pú-

blica, e como tal reflete valores e princípios estratégicos assumindo a educação para os direitos humanos como norteador filosófico da sua atuação. Reforce-se que as prioridades apontadas absorvem as proposições definidas no Plano de Gestão 2015/2017, e revela o que a instituição almeja concretizar ao longo dos quatro anos.

Para tanto, é indispensável aliar o esforço de ampliar o acesso aos cidadãos necessitados de assistência e orientação jurídica, integral e gratuita, para fortalecimento das políticas de direitos humanos, coletivos e difusos e a defesa judicial, extrajudicial e administrativa, em todos os graus e instâncias, com a expansão da cobertura dos territórios de identidade, apostando na conquista de condições para cumprimento ao que estabelece o Art. 98 da EC nº 80/2014, que prevê: *“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.*

Entre as metas previstas, destaque-se como desafios a serem conquistados neste PPA a criação de Defensorias Especializadas e Regionais, a ampliação do quadro de Defensor e a implantação do quadro de pessoal técnico e administrativo. Ressalte-se que o quantitativo de defensor público para atendimento no Estado previsto em 583, conforme LC nº 26 de 28/06/2006, alcançou 279 em junho de 2015, distante da necessidade requerida para atendimento aos 27 Territórios de Identidade da Bahia. O apoio técnico e administrativo é realizado na capital e interior por servidores contratados pelo Regime de Direito Administrativo – REDA e 59 cargos comissionados.

A prestação dos serviços mobiliza toda a estrutura da instituição e ocorre através das Defensorias Públicas Especializadas de Família, da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cível e de Fazenda Pública, Criminal e de Execução Penal, Proteção aos Direitos Humanos e Itinerantes, Curadoria Especial, Idoso, Defensorias Públicas da Região Metropolitana de Salvador e das Defensorias Públicas Regionais de Feira de Santana, Itabuna, Sudoeste Baiano, Ilhéus, Juazeiro e Santo Antônio de Jesus, bem como da atuação da Escola Superior, responsável pela capacitação de membros e servidores e pela seleção e capacitação de estagiários.

A Corregedoria Geral da Defensoria – CGD, instância que acompanha, fiscaliza e orienta a regularidade dos serviços da instituição, estabelece meta e iniciativas para fortalecer atividades inerentes à sua função, para alcance da qualidade da atuação defensorial no Estado e essencial a eficiência, eficácia e efetividade institucional.

A Ouvidoria Geral, pela sua atuação junto à sociedade civil, exerce importante papel no fortalecimento institucional, como pode ser observado na meta e iniciativas inseridas neste Plano Plurianual.

Para êxito do programa, imprescindível é o investimento na capacitação de membros e servidores assumido pela Escola Superior da Defensorias – ESDEP, que contempla, dentre as suas prioridades, o atendimento a outros públicos, de modo especial os considerados vulneráveis e os historicamente excluídos pela crença no princípio da prática da educação dos direitos humanos como requisito à inclusão social. Importante também conquistar a condição para investimento na tecnologia e logística necessária à humanização e ampliação do atendimento dos serviços inerentes ao mister institucional.

Por sua vez, a concretude dos compromissos e metas dependem de condições orçamentárias compatíveis com as necessidades de infraestrutura física, de pessoal, logística e tecnológica para ampliar a qualidade e quantidade de atendimento, abraçar a pretendida dimensão de cobertura geográfica no Estado, atingindo a populações tradicionais e vulnerável, apoiar programas prioritários do governo, e gradativamente alcançar o objetivo social a que se propõe.

Para tanto, a gestão persiste na busca da convergência de direcionamentos e ações, a partir de articulações junto ao governo do Estado e Assembleia Legislativa, além de parcerias com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública da União, a União dos Prefeitos da Bahia - UPB e outros órgãos e entidades, com foco na conquista de avanços indispensáveis à autonomia institucional e compatível aos objetivos direcionados a igualdade, solidariedade e paz.


Plano Plurianual PPA --- 2016 - 2019



Eixo	Garantia dos Direitos dos Cidadãos		
Programa	Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos		
Ementa	Atuar no constante desafio de ampliar o acesso aos cidadãos necessitados de assistência e orientação jurídica, integral e gratuita, para fortalecimento das políticas de direitos humanos, coletivos e difusos e a defesa judicial, extrajudicial e administrativa, em todos os graus e instâncias, com a expansão da cobertura dos territórios de identidade. Como objetivo este programa traduz a ação precípua da Instituição e como tal reflete valores e princípios estratégicos assumindo a educação para os direitos humanos como norteador filosófico da sua atuação.		
Indicador	Unidade de Medida	Data	Referência Índice
- Índice de atendimento anual da Defensoria Pública	%	2014	100,00
- Índice de mediações realizadas pela Defensoria Pública Família	%	2014	100,00
- Proporção de servidores da Defensoria Pública com pelo menos uma capacitação	%	2014	71,00
- Proporção de territórios de identidade com atendimento da Defensoria Pública	%	2014	63,00
Recursos do Programa	R\$ 724.197.000		
Compromisso	Ampliar a prestação de assistência jurídica, integral e gratuita a fim de garantir a dignidade das pessoas		
Órgão Responsável	Defensoria Pública		
Meta	Ampliar a prestação de assistência jurídica, integral e gratuita		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	15	%
Regionalização	Território de Identidade	Quantidade	
	Estado	3.435.911	
Iniciativa	Prestar atendimentos judiciais e extrajudiciais à população		
	Implantar Defensorias Públicas Especializadas		
	Intensificar as ações voltadas à educação em direitos humanos		
	Realizar ações de estímulo à paternidade responsável		
	Realizar ações de estímulo à adoção de menores		
	Intensificar o atendimento judicial e extrajudicial itinerante na capital		
Meta	Interiorizar a Defensoria Pública		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	330	un
Regionalização	Território de Identidade	Quantidade	
	Irecê	1	
	Velho Chico	1	
	Sisal	16	
	Litoral Sul	33	
	Baixo Sul	24	
	Extremo Sul	5	

Plano Plurianual PPA --- 2016 - 2019


Programa	Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos		
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Médio Sudoeste da Bahia		4
	Sertão do São Francisco		8
	Bacia do Rio Grande		1
	Sertão Produtivo		4
	Piemonte da Diamantina		4
	Litoral Norte e Agreste Baiano		16
	Portal do Sertão		8
	Sudoeste Baiano		8
	Recôncavo		144
	Médio Rio de Contas		8
	Itaparica		4
	Piemonte Norte do Itapicuru		4
	Metropolitano de Salvador		33
Costa do Descobrimento		4	
Iniciativa			
Implantar Defensorias Públicas Regionais			
Intensificar o atendimento judicial e extrajudicial itinerante no interior			
Compromisso	Fomentar a gestão do conhecimento e da inovação essenciais ao fortalecimento da Escola Superior da Defensoria Pública - ESDEP		
Órgão Responsável	Defensoria Pública		
	Capacitar defensores, servidores e estagiários		
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	1.850	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Estado		1.850
Iniciativa			
Capacitar defensores, servidores e estagiários			
Meta	Implementar projeto voltado para a inclusão social		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	1	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Estado		1
Iniciativa			
Realizar eventos voltados para grupos vulneráveis			
Realizar eventos de capacitação de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa			
Meta	Implementar o Núcleo de Apoio à Pesquisa e Publicações		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	1	un

Plano Plurianual PPA --- 2016 - 2019			
			
Programa	Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos		
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Estado		1
Iniciativa			
Realizar estudos, pesquisas e publicações Viabilizar parcerias com escolas, universidades, faculdades e outras entidades			
Compromisso	Fomentar ações voltadas à redução das desigualdades sociais de forma transversal e integrada com os órgãos do Poder Executivo do Estado		
Órgão Responsável	Defensoria Pública		
Meta	Realizar projeto de audiência itinerante, no contexto do Pacto pela Vida		
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	1	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Estado		1
Iniciativa			
Realizar projeto de audiência itinerante, no contexto do Pacto pela Vida			
Meta	Atuar extrajudicialmente em comunidades com Bases Comunitárias de Segurança - BCS		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	15	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Litoral Sul		1
	Portal do Sertão		1
	Sudoeste Baiano		1
	Metropolitano de Salvador		11
	Costa do Descobrimento		1
Iniciativa			
Atuar extrajudicialmente em comunidades com Bases Comunitárias de Segurança - BCS			
Meta	Realizar ações conjuntas com os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS / Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS / Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua - Centros POP		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	384	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Sisal		24
	Litoral Sul		24
	Baixo Sul		24
	Extremo Sul		24
	Sertão do São Francisco		24
	Sertão Produtivo		24
	Piemonte da Diamantina		24
	Litoral Norte e Agreste Baiano		24
	Portal do Sertão		24

Plano Plurianual PPA -- 2016 - 2019


Programa	Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos		
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Sudoeste Baiano		24
	Recôncavo		24
	Médio Rio de Contas		24
	Itaparica		24
	Metropolitano de Salvador		24
Iniciativa			
Encaminhar assistidos para atendimento			
Realizar mutirões de atendimento comunitário			
Meta	Realizar atendimento cidadão integrado no sistema prisional		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	60	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Sisal		4
	Litoral Sul		8
	Baixo Sul		4
	Extremo Sul		4
	Sertão do São Francisco		4
	Litoral Norte e Agreste Baiano		8
	Portal do Sertão		4
	Sudoeste Baiano		4
	Médio Rio de Contas		4
	Itaparica		4
	Metropolitano de Salvador		8
Costa do Descobrimento		4	
Iniciativa			
Proporcionar a realização de casamentos coletivos			
Estabelecer parcerias com diversos órgãos para a expedição dos documentos básicos dos internos			
Estabelecer parcerias com diversos órgãos na facilitação da reinserção de internos e reinserção de egressos no mercado de trabalho			
Interagir com as secretarias estaduais, unidades prisionais e outros órgãos em ações de estímulo ao acesso dos internos a atividades de educação, cultura e artes visando a redução das penas			
Meta	Prestar atendimento de proteção social para crianças e adolescentes		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	500	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Estado		500
Iniciativa			
Prestar atendimento de proteção social para crianças e adolescentes			
Compromisso	Modernizar a gestão da Defensoria Pública		
Órgão Responsável	Defensoria Pública		

Plano Plurianual PPA --- 2016 - 2019




Programa	Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos		
	Realizar concurso para defensores, servidores e estagiários		
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	11	un
Regionalização	Território de Identidade	Quantidade	
	Estado	11	
Iniciativa			
Realizar concurso para defensores, servidores e estagiários			
Nomear defensores e servidores aprovados			
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	1	un
Regionalização	Território de Identidade	Quantidade	
	Estado	1	
Iniciativa			
Ampliar o parque tecnológico da Defensoria			
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	4	un
Regionalização	Território de Identidade	Quantidade	
	Estado	4	
Iniciativa			
Adquirir imóveis para instalação de unidades da Defensoria			
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	6	un
Regionalização	Território de Identidade	Quantidade	
	Sisal	1	
	Baixo Sul	1	
	Piemonte da Diamantina	1	
	Metropolitano de Salvador	3	
Iniciativa			
Construir unidades defensoriais			
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	13	un
Regionalização	Território de Identidade	Quantidade	
	Sisal	1	
	Litoral Sul	1	

Plano Plurianual PPA -- 2016 - 2019



Programa	Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos		
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Baixo Sul		1
	Médio Sudoeste da Bahia		1
	Sertão Produtivo		1
	Litoral Norte e Agreste Baiano		1
	Recôncavo		1
	Médio Rio de Contas		1
	Itaparica		1
	Piemonte Norte do Itapicuru		1
	Metropolitano de Salvador		2
Costa do Descobrimento		1	
Iniciativa			
Reformar unidades defensoriais			
Aparelhar unidades da Defensoria			
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	31	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Estado		31
Iniciativa			
Renovar a frota de veículos da Defensoria			
Aparelhar unidades da Defensoria			
Ampliar as ações da Corregedoria			
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	1.000	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Estado		1.000
Iniciativa			
Instalar processos disciplinares			
Acompanhar os processos disciplinares e os estágios probatórios			
Realizar ações de inspeções, correições e fiscalizações			
Realizar ações de comunicação e publicidade institucional			
Meta	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	21	un
Regionalização	Território de Identidade		Quantidade
	Estado		21
Iniciativa			
Realizar ações de comunicação e publicidade institucional			

PPA • 2016 - 2019

Plano Plurianual PPA --- 2016 - 2019			
			
Programa	Promoção dos Direitos Humanos e a Defesa Judicial e Extrajudicial dos Cidadãos		
Meta	Fortalecer institucionalmente a Ouvidoria Geral da Defensoria		
	Órgão Responsável	Quantidade	Unidade de Medida
	Defensoria Pública	100	%
Regionalização	Território de Identidade	Quantidade	
	Estado	1	
Iniciativa	Promover diálogos com a sociedade civil e instituições de defesa de direitos Assegurar o funcionamento da Ouvidoria Ampliar os canais de acesso da população à Ouvidoria Cidadã		