

**DEFENSORIA PÚBLICA,  
ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR  
E MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES:**

*novos caminhos traçados na  
concretização do direito de  
acesso à justiça*



## ORGANIZAÇÃO:

*Amélia Rocha  
Ana Carneiro  
Luciana Zaffalon  
Priscylla Joca  
Rodrigo De Medeiros  
Talita Furtado*

# DEFENSORIA PÚBLICA, ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES:

*novos caminhos traçados na  
concretização do direito de  
acesso à justiça*

**EDIÇÃO 01**  
DEDO DE MOÇAS EDITORA | 2013

---

D357 Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça / Organizado por Amélia Rocha [et al.] – Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda.: 2013.  
x p.

E-book  
ISBN 978-85-64698-14-7

1. Defensoria Pública 2. Direito 3. Justiça 4. Cidadania 5. Movimentos sociais I. Rocha, Amélia II. Carneiro, Ana III. Zaffalon, Luciana IV. Joca, Priscila V. Medeiros, Rodrigo de VI. Furtado, Talita VII. Título

CDD 345.8104

---



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS  
DEFENSORES PÚBLICOS FEDERAIS





*“Nosso muito obrigada à Virginia Motta, Secretária da Associação Nacional de Defensores Públicos, que tem competência como seu segundo nome e não mediu esforços para que esse livro nascesse”*

---

## *Catalisador Social*

És quase um penúltimo aceno,  
degrau bem afastado da fama,  
alentador, reparador, sereno,  
qual a lótus, vizinha da lama.  
Leque de opção aos desolados  
cujo baralho não contém um ás.  
Se há tortura e gritos sufocados,  
todo buscam por algum Thomás.

Que a injustiça sempre esmoreça  
e Quixote abata a vã burocracia  
a esperança espera que recresça  
uma muda de Thomás em cada dia.

Paciência de ouvidor, pena de poeta,  
- capaz de cumprir bem a tua saga  
- sem temer arco ou ponta de seta  
espelhas Thomás Antonio Gonzaga.  
E até existir ouvidoria em cada canto  
pesado será o meu, e o teu andor...  
Mas uma LAI – cá brota, sem espanto,  
em toda vila, bairro, rua do Ouvidor.

Que a injustiça sempre esmoreça  
e Quixote abata a vã burocracia  
a esperança espera que recresça  
uma muda de Thomás em cada dia.



Quem no exílio passa sofrimento  
também tem um pouco de Thomás  
Quem detido está sem julgamento  
também tem um pouco de Antonio.  
Viúvas sem pensão? Musas de Gonzaga!  
Esclarecidos e alguns estarecidos,  
como toda noite sonha Lady Gaga,  
também almejam estes teus ouvidos.

Que a injustiça sempre esmoreça  
e Quixote abata a vã burocracia  
a esperança espera que recresça  
uma muda de Thomás em cada dia.

Tua é a vida, e a vida é bela  
o arco, hoje é um AK – 47  
a lâmpada superou a vela  
mas quem de dia sonha, promete  
acabar com o sal da humilhação...  
também deve clamar como Thomás:  
- se for franqueada a todos a audição  
então nossos sinos dobrão em paz...

*Feliciano Tavares Monteiro*  
*Villa Catita, Camaçari/ Bahia – 03/05/2013*



## **SOBRE O AUTOR:**

Feliciano Tavares Monteiro nasceu em 1953 , na cidade de Jaguari no estado do Rio Grande do Sul. Coursou os primeiros anos de escola em Marcelino Ramos e concluiu o colegial na cidade de Erechim. Logo após graduar-se pela Universidade Federal de Santa Maria-mudou-se, em 1977, para Salvador, Bahia onde vive desde então:

Especializou-se em Planejamento e Administração de Recursos Ambientais pela Universidade Católica do Salvador, em 1989. E em 1996 foi Superintendente de Áreas Verdes da Capital Baiana.

Presidiu a Casa Baiana Para Integração Cultural da América Latina- CABINCLA - entre 1998 e 2001, época em que publicou o livro:- O SINO DO MEIO-continente, cultura e ambiente.

Costuma registrar algumas de suas opiniões em periódicos e revistas e em suas abordagens tem enaltecido, em prosa e verso, a ideia de uma só América do Sul; como uma só Pátria latina americana.

Em 1995 colocou nas ruas da Capital baiana o cordel Zumbi d"angola Janga, e em 1997 ganhou o prêmio especial Movicc – Ficção por seu conto:- RECADOS CARBONÁRIOS. Também publicou, pela editora Valença do Rio de Janeiro, o poema "Falso Jubileu de..." , como um protesto ao onze de setembro ocorrido no Chile.

No ano de 2011 publicou pela revista Italiana L'Eco Delle Dolomiti o artigo Il cammino di Sant' Elmo -O caminho de São Telmo - cuja tradução ficou a cargo do periodista Guillermo Orteba Noriega.

Desde 29 de junho de 2011 é Ouvidor da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia – SEAP/BA.



# SUMÁRIO

---

**Apresentação // 21**

**Prefácio // 25**

Carlos Frederico Mares

**PARTE I // 31**

**Atuação da Defensoria Pública junto a movimentos sociais e populares: uma análise sócio jurídica**

**A defensoria pública como ator coletivo global**

Adhemar Della Torre Netto

**Defensoria pública da união e movimentos sociais: ações e inter-relações para o acesso à justiça**

Ana Luisa Zago de Moraes e Beatriz Lancia Noronha de Oliveira

**A importância da atuação em rede da defensoria pública, assistência jurídica popular e movimentos sociais e populares para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça**

Camila Vieira Nunes Moura

**Assessoria jurídica popular e assistência jurídica integral:  
diálogos necessários à concretização  
do direito ao acesso à justiça**

Christianny Diógenes Maia; Patrícia Oliveira Gomes; Priscylla Joca

**Os movimentos populares e a defensoria  
pública na construção de um diálogo democrático**

Cleide Aparecida Nepomuceno

**A legitimidade da defensoria pública  
para o mandado de segurança coletivo**

Felipe Dezorzi Borges

**A atuação do defensor público à luz da  
administração gerencial pública do século xxi**

Júlio Cesar Matias Lobo

**A capacidade postulatória do defensor  
público no exercício da sua função**

Markênio Dutra

**A defensoria pública como instrumento  
viabilizador ao acesso à justiça**

Paula Fabiana Dionisio

**Ser defensor não é fazer caridade: novos  
paradigmas da defensoria para a construção  
de uma sociedade democrática**

Renata Tavares da Costa Bessa

**A assessoria jurídica popular como  
necessária prática e fundamento para  
a defensoria pública**

Rodrigo de Medeiros Silva

**Todo defensor público é um educador jurídico popular?  
A prática da educação jurídica popular em  
direitos humanos na relação entre a  
defensoria pública e movimentos sociais e populares**  
Tânia Regina de Matos

**A possibilidade de aplicação da suspensão  
condicional do processo aos delitos  
de violência doméstica**  
Thiago Souto de Arruda

## **PARTE II // 461**

**Movimentos sociais e populares como sujeitos  
coletivos de Direitos e a importância da Defensoria  
Pública e da Assessoria Jurídica Popular na  
concretização de seus direitos**

**A violência institucionalizada no estado de Goiás:  
a experiência do cerrado assessoria jurídica  
popular no comitê goiano pelo fim da violência policial**  
Allan Hahnemann Ferreira, Andryelle S. Ferreira, Erika Macedo  
Moreira, Cleuton C. Ripol de Freitas, Claudio Agatão Porto, Gustavo  
Sabino, Marcel Farah

**Assessoria jurídica popular e etnodesenvolvimento:  
acesso à justiça no cenário dos povos  
e comunidades tradicionais da Amazônia**  
Assis da Costa Oliveira

**Assessoria jurídica popular para pesca artesanal:  
uma experiência**  
Elisa Celmer, Lilyan Nascimento, Michele Castro

**Em busca do(s) direito(s) a terra, ao território e a cosmovivência na zona costeira do ceará: conflitos socioambientais na comunidade do cumbe/aracati**

João Luis Joventino do Nascimento

**Direitos sexuais e reprodutivos: a união de forças entre a defensoria pública, a renap e o movimento feminista**

Othoniel Pinheiro Neto

**Defensoria pública, assessoria jurídica popular e movimentos sociais e populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça**

Rachel Aparecida de Aguiar Passos

**Pensando em como contribuir no empoderamento da população das favelas: quem? Nós, dos movimentos sociais e a defensoria pública**

Terezinha de Oliveira Gonzaga

## **PARTE III // 679**

**Experiências exitosas de atuação da Defensoria Pública junto a movimentos sociais e populares**

**Rádios comunitárias no brasil e perspectivas futuras de atuação**

André da Silva Ordacgy, Lucas Krauss, Daniela Custódio



**A atuação da defensoria pública da  
união na defesa do direito humano à  
comunicação – panorama jurídico dos  
cursos de defensores populares: relato  
de uma experiência emancipatória**

Fernanda Galhardo Carpanelli, Mariana Lins de Carli Silva  
e Renata Cristina do Nascimento Antão

**A defensoria pública da bahia e a  
assessoria jurídica da comunidade  
remanescentes de quilombolas de são francisco do  
paraguaçu: experiência de acesso à justiça**

Gilmar Bittencourt Santos Silva

**Movimento social dos estrangeiros migrantes  
no brasil e sua interseção com o papel da  
defensoria pública na concretização  
de direitos humanos**

Marina Pereira Carvalho do Lago

**Defensoria pública e meio ambiente:  
os impactos socioambientais decorrentes  
do avanço do agronegócio – breves considerações  
sobre a construção de demandas coletivas  
ambientais a partir do diálogo com os movimentos  
populares e pesquisas multidisciplinares**

Wagner Giron de la Torre

## **PARTE IV // 825**

**Nós, (des)caminhos e as pontes: a realidade da busca pelo acesso à justiça exige uma maior aproximação entre Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e movimentos sociais e populares**

**Fórum justiça: construção coletiva de espaço para discutir política judicial com reconhecimento, redistribuição e participação popular**

Adriana Britto, Arlanza Maria Rodrigues Rebello,  
Carolina Alves Vestena, Patricia F. Carlos Magno de Oliveira,  
Rosane M. Reis Lavigne

**Os onze dias que abalaram natal: a ocupação da câmara municipal de natal e a assessoria jurídica popular**

Daniel Araújo Valença, Hélio Miguel Santos Bezerra

**A legitimidade do mst à luz da desobediência civil**

Danielle de Freitas Lima, Lidiana de Paiva Gomes,  
Francisco Nunes Fernandes Neto

**Movimentos sociais e acesso à justiça: há um subtexto a ser desvelado nos discursos de deslocamento do papel do judiciário?**

Gretha Leite Maia

**Pesquisa e assessoria jurídica popular: por uma metodologia participante na pesquisa em direito – Ricardo Prestes Pazello**

**Extensão universitária e movimentos populares**

Shirley Silveira Andrade

**A importância sócio-jurídica do novo  
modelo de ouvidoria externa na defensoria  
pública geral do estado do ceará**  
Valéry Nicolas de Brito Bacellar Blanco

**ANEXO I // 1045**  
**Pacto Forum Justiça**



# APRESENTAÇÃO

No final do ano de 2011, no Centro de Formação Frei Humberto, na cidade de Fortaleza (CE) que sediava o Encontro Nacional da RENAP – Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, defensores (estadual e federal), em uma conversa informal entre alguns advogados populares, ouvidores da defensoria e defensores públicos surgiu a ideia de um dialogo permanente e propositivo entre defensores e advogados populares, num atuar sincrônico e voltado a efetivação concreta das causas dos excluídos, dos que tem fome e sede de Justiça, dos discriminados, dos injustiçados.

Nesse compartilhar continuado, nada mais apropriado que a construção coletiva de um livro, ideia que imediatamente contou com o apoio da Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP, da Associação Nacional de Defensores Públicos Federais – ANADEF, da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares – RENAP e do Colégio de Ouvidorias da Defensoria Pública.

O edital foi construído coletivamente e apontou as linhas temáticas para o livro “Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do

direito de acesso à justiça” que, frise-se, não é um fim em si mesmo, mas um elemento aglutinador de pessoas, sentimentos, consciência, percepções e atitudes.

Surpreendeu-nos positivamente a adesão: recebemos 36 contribuições, cada uma com seu brilho, sua contribuição, seu valor, sua importância, de modo que, obviamente sem qualquer ingerência no mérito, todos os artigos foram aceitos para compor a presente obra num mosaico pioneiro e profícuo a romper as barreiras geográficas - e outras dificuldades próprias das perspectivas vanguardistas - e protagonizarem este livro.

Optamos, para maior disseminação das ideias e valores, a publicação em Ebook, com lançamentos precedidos de discussões.

Que venha o Volume II.







# PREFÁCIO

## ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR: O LADO DO DIREITO FICA À ESQUERDA

A defesa de camponeses e outros oprimidos sempre foi uma advocacia de risco. Risco de perder a liberdade, a integridade física e, não raro, a vida. Miguel Pressburguer<sup>1</sup> ensinou a minha geração de advogados populares que não podemos saber pouco direito, temos que saber muito, conhecer a lei e seus teóricos em cada detalhe e usar a lei quanto mais perto de sua literalidade, melhor. É o positivismo de combate, defendia. A ideia de Pressburguer, aprendida na luta judicial diária em defesa dos camponeses, nas leituras de livros possíveis na cadeia política e no estudo consciente do direito e do marxismo, era de que deveríamos usar a lei e a doutrina conservadora em sua literalidade de justiça. Todos sabemos que a liberdade, igualdade e justiça são molduras desusadas do sistema, mas temos que insistir para que valham para os camponeses, dizia. Para se fazer isso, é preciso uma postura de esquerda, isto é, crítica, insurgente, inconformada.

Naquele tempo, ainda antes de Miguel criar a entidade, depois

1 Thomaz Miguel Pressburguer foi advogado popular, coordenador do Instituto Apoio Jurídico Popular, foi diretor do Departamento de Pesquisa e Documentação da OAB/RJ, no Rio de Janeiro – RJ, assessor jurídico da Comissão Pastoral da Terra do Rio de Janeiro e nacional. Faleceu em 13 de julho de 2008. <http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com.br/2011/03/thomaz-miguel-pressburger-presente.html>

chamada de ONG, “Apoio Jurídico Popular” - AJUP – quem defendia camponeses, índios e outras populações do campo contra latifundiários e grileiros era chamado de comunista, tivesse ou não atuação junto ao Partido clandestino, mas pesando sempre as penas a eles cominadas e a rudeza das botas da repressão política. Cada advogado de pobre tinha a experiência pessoal de prisões políticas e, não raro, torturas. E a única arma que podia esgrimir era a interpretação da lei, do espírito de justiça que embalava ou deveria embalar a lei.

Ter lado não é apanágio dos advogados populares. Todo advogado tem lado, não existe advogado neutro. Muitos, porém, tem o lado de quem primeiro o procura, não tendo muita importância a razão da causa, a defesa do cliente é sua profissão, são os chamados profissionais, ou liberais. Outros escolhem primeiro o lado, depois, se houver, o cliente; uns escolhem o lado por pura especialidade, só fazem determinada coisa ou ato; outros, por razão política, como Miguel Pressburguer e todos os outros advogados populares e assessores jurídicos de movimentos sociais.

A escolha do lado por razão política é a mais difícil e menos “profissional”, quer dizer, menos rentável. É uma opção de militância. Nessa militância, os imprescindíveis são os que fazem a opção por toda a vida, como dizia Brecht, e como fez Pressburguer.

A opção, porém, não é a mesma sempre. Durante as ditaduras militares na América Latina, a militância era a luta, no caso dos advogados, jurídica, contra as ditaduras, pelas liberdades, pelos direitos civis. Na medida em que o tempo passou, a luta pelos direitos

foi se modificando e se sofisticando. Se antes era pelas liberdades individuais, depois passou a ser pelos direitos coletivos de pessoas, grupos, comunidades, povos e, finalmente, tudo isto juntado ao meio ambiente. Este foi um fenômeno latinoamericano e para isso foram criadas instituições como o ILSA - Instituto Latinoamericano de Derechos Legales Alternativos, hoje chamada de Instituto Latinoamericano por uma Sociedade e um Direito Alternativos, com sede em Bogotá e se tornou uma rede de advogados trabalhando pelas liberdades civis e depois pelos direitos coletivos.

A defesa de direitos coletivos indígenas, quilombolas, camponeses foi ganhando espaço na advocacia popular, sem descurar das demandas individuais, especialmente combatendo a cada vez mais clara criminalização dos movimentos sociais que se realiza na perseguição penal de militantes. Este deslocamento de causas acompanha um crescimento da democracia na região. Quanto mais democracia se consegue no plano político mais estreitamento parece haver no Judiciário, cada vez mais julgando a favor da propriedade privada e contra os movimentos sociais. Curiosa contradição da democracia burguesa, basta se ter liberdade para lutar, o sistema policial-judiciário se insurge contra quem luta.

Sociedade contraditória, ao mesmo tempo em que a interpretação judicial diminuiu os direitos sociais e coletivos, a sociedade ampliou o espaço de atuação dos movimentos sociais. A advocacia e a assessoria jurídica popular se estenderam, se qualificaram, cresceram, surgiram redes, ganharam professores, teóricos, Congressos, encontros e respeitabilidade. Ganhou força a articulação. Mas continuou pequena

frente a sempre abusivo avanço da fronteira agrícola e do capitalismo no campo.

Afinal a defesa contra as injustiças individuais e coletivas se estendeu para o próprio Estado que não teve outra alternativa senão criar as Defensorias Públicas. Mais do que criar, aceitar o novo sentido que se deu e está se dando a elas. De fato, visto de um ponto de vista mecanicista do Estado, o papel das Defensorias Públicas seria atender os pobres, individualmente, em suas “pretensões resistidas”, permitindo que chegassem com suas demandas individuais ao Poder Judiciário, estruturalmente caro, complexo e inacessível senão a iniciados, mas, em todo caso aberto para qualquer um, como no conto de Kafka “Diante da Lei”. Mas as Defensorias foram além e entenderam seu papel de defensores dos direitos e interesses coletivos, sociais e ambientais, isto os aproxima das assessorias e advocacias populares e os distancia do interesse imediato do Estado. É neste jogo dual que se definirá o futuro das Defensorias e, por causa deste jogo, nem os advogados populares, nem as assessorias jurídicas podem diminuir sua atuação e não podem nem pensar em deixar toda a defesa popular para as Defensorias, nem as Defensorias podem se submeter aos interesses do Estado e seus governantes. Aliás, a luta contra uma Defensoria Pública Popular e Coletiva, se faz sentir em muitos Estados brasileiros e, inclusive, em decisões judiciais que tentam limitá-la a uma advocacia que não disputa terra, moradia, meio ambiente e populações tradicionais. A resistência está se fazendo sentir com firmeza e as Defensorias Públicas não abrem mão de, cada vez mais, assumirem a defesa do coletivo.

Na defesa dos direitos coletivos, da sociedade e das comunidades

há um permanente, reiterado, insistente confronto com os direitos individuais, especialmente o de propriedade, por isso, o lado escolhido pelos defensores, advogados populares, assessores dos movimentos sociais não pode ser senão o lado esquerdo do direito, como direito insurgente, achado na rua, positivista de combate, alternativo no sentido mais profundo da palavra, radical, porque toma as coisas pela raiz.

Este livro, dividido em quatro partes dá conta exatamente desta necessidade e desta disputa no seio do Estado. Em cada uma de suas partes o leitor viajará por este complexo mundo em que as jovens Defensorias Públicas se irmanam as já calejadas advocacia e assistência jurídica popular. Aqui se lerá teoria, experiência e prática do mundo da defesa dos direitos coletivos dos movimentos sociais, o que já é um êxito e os caminhos ou descaminhos que faltam para atravessar a ponte e se aproximar de um mundo mais justo e mais puro em que a Justiça do Estado exista apenas para impedir a injustiça.

Por isto entendo que este livro, que alimenta nossa esperança porque é escrito por jovens, me lembra os velhos juristas insurgentes, aos quais, com o nome de Miguel Pressburguer rendo uma emocionada homenagem.

*Curitiba, outubro de 2013.*  
*Carlos Marés<sup>2</sup>*

---

2 Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Doutor em Direito do Estado. Professor Titular de Direito Agrário e Socioambiental da PUCPR. Fundador do Núcleo de Direitos Indígenas. Sócio fundador e primeiro presidente do Instituto Socioambiental-ISA. Membro diretor do Instituto Latinoamericano por uma Sociedade e um Direito Alternativos – ILSA. Membro diretor do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP. Procurador do Estado do Paraná.



# PARTE I

ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA JUNTO A MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES: UMA ANÁLISE SÓCIO JURÍDICA





# A DEFENSORIA PÚBLICA COMO ATOR COLETIVO GLOBAL

*Adhemar Della Torre Netto<sup>1</sup>*

## RESUMO:

Atualmente, os direitos metaindividuais, por sua peculiaridade, atingem grupos determinados de pessoas ou a totalidade da coletividade, de forma difusa, indeterminada. Assim, as lesões a tais direitos sensíveis merecem especial proteção do Estado. Nessa esteira, as recentes reformas legislativas consagraram importante instituição – a Defensoria Pública – como órgão incumbido da defesa desses interesses. Desta forma, sua atuação coletiva abrange o amparo a tais direitos, consagrando seu caráter de ator coletivo global.

Palavras-chave: Defensoria Pública – Direitos coletivos – Atuação global – Hipossuficientes.

## 1 INTRODUÇÃO

Após a edição da Lei Federal nº 11448/07, que deu nova redação ao inciso II do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública – Lei Federal nº 7347/85 –, o legislador consagrou a Defensoria

---

<sup>1</sup> Defensor Público do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba. Professor Universitário. E-mail: [adhemar.torre@defensoria.mg.gov.br](mailto:adhemar.torre@defensoria.mg.gov.br)

Pública como órgão legalmente incumbido da defesa dos direitos coletivos *latu sensu*.

Atuando, de maneira efetiva, na promoção dos princípios constitucionais basilares e na consagração dos direitos humanos, o Poder Legislativo encerrou as divergências doutrinárias acerca do assunto, assumindo postura democrática e adaptando o texto da Lei da Ação Civil Pública ao texto da Lei Complementar Federal 80/94 – que já inseria no rol de legitimados à propositura da Ação Civil Pública a Defensoria Pública.

Dessa forma, referida instituição estatal, incumbida constitucionalmente da defesa dos interesses das pessoas juridicossocialmente hipossuficientes – de acordo com a exegese do artigo 134 da Carta Magna de 1988 –, finalmente encontra local de destaque na tríade da justiça, atuando na defesa dos interesses difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos, bastando, para tanto, que apenas um indivíduo inserido no grupo cujo direito fora afetado seja hipossuficiente para legitimar sua atuação.

Com isso, a República Federativa do Brasil reafirma seu caráter democrático e se consagra como Estado Democrático e Social de Direito, buscando a efetivação dos direitos humanos de segunda e terceira dimensões.

## 2 O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

Nos termos do artigo 134 da Constituição Federal, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa – em todos os graus de jurisdição – dos necessitados.

A consagração da Casa da Cidadania<sup>2</sup> como promotora da efetivação dos direitos humanos à população carente se deu na Carta Magna de 1988, sendo que os antecedentes históricos brasileiros apontam uma gradual e lenta evolução da instituição.

Gustavo Corgosinho, ao analisar os instrumentos de defesa dos cidadãos à época do Brasil Colônia, ressalta que

A defesa dos necessitados durante o período do Brasil Colônia era considerada um imperativo ético-religioso e era prestada pelos advogados de forma graciosa, como dever moral. Tratava-se de uma concepção ética herdada de Portugal e baseada em um modelo bastante difundido na Europa Medieval, sendo certo que era prática comum naqueles tempos.<sup>3</sup>

Na época do Brasil Império, a prática da advocacia pro bono era comum. Não obstante, havia a preocupação do Estado em relação à assistência dos hipossuficientes. O Código de Processo Criminal do Império revelava esta nova tendência ao elencar, em seu texto legal, a assistência à pessoa miserável<sup>4</sup>, muito embora

---

2 Conforme ensina Corgosinho,, “a expressão foi utilizada anteriormente pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro que através da Resolução nº 050, de 14 de maio de 1996, da Defensoria Pública Geral, deu ao Edifício Sede da Instituição o nome de *Casa da Cidadania*”. In CORGOSINHO, Gustavo. Defensoria Pública: princípios institucionais e regime jurídico. Belo Horizonte: Dictum, 2009, p. 13 Utilizar referência completa pelo sistema nota de rodapé, não autor-data.

3 *Idem*, p. 17. No mesmo sentido, v. ALVES, Cleber Francisco. Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006, p. 237-238.

4 BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. Código de Processo Criminal do Império. Art.

permitisse aos réus realizarem sua própria defesa ou, ainda, “chamar os Advogados, ou os Procuradores, que quiserem”.<sup>5</sup>

Gustavo Corgosinho, ao comentar a reforma efetuada no Código Criminal do Império através da promulgação da Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, revela que

A lei que reformou o Código do Processo Criminal do Império chegou, inclusive, a dispor, de forma bastante tímida, sobre a justiça gratuita, ao estabelecer que sendo o réo tão pobre que não possa pagar as custas, perceberá o Escrivão a metade dellas do cofre da Camara Municipal da cabeça do Termo, guardado o seu direito contra o réo quanto à outra metade, cujo pagamento dependia de que a parte melhorasse a sua fortuna.<sup>6</sup> Sabe-se, que, ainda durante o governo imperial, teria se dado a primeira iniciativa em âmbito público da criação de um agente investido do múnus específico para a defesa dos miseráveis, cargo criado pela então Câmara Municipal da Corte, com a denominação de Advogado dos Pobres.<sup>7</sup>

Em relação ao então novel cargo de defesa dos hipossuficientes, Cleber Francisco Alves traz a informação de que “esse teria sido o primeiro Defensor Público da história do Brasil. Porém, o cargo foi extinto em 1884”<sup>8</sup>.

Após a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, e a consequente promulgação da primeira Constituição Republicana, em 1891, os novos entes federativos brasileiros passaram a se preocupar com a assistência jurídica daqueles

---

73.

5 *Idem*. Art. 322.

6 Cleber Francisco Alves ressalta que havia disposição expressa nesse sentido, remetendo o exegeta ao texto legal do regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, *cf.* ALVES, Cleber Francisco. *Op. cit.*, p. 238.

7 CORGOSINHO, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 18.

8 ALVES, Cleber Francisco. *Op. cit.*, p. 240.

desprovidos de recursos.

Importantes instrumentos normativos, como o Decreto nº 1030, de 14 de novembro de 1890, e o Decreto nº 2457, de 08 de fevereiro de 1897, afetaram ao Estado o patrocínio gratuito dos pobres nos âmbitos criminal e cível, sendo que delimitaram o conceito jurídico de pessoa pobre, revelando o que segue:

(...) Considera-se pobre, para os fins desta instituição, toda pessoa que, tendo direitos a fazer valer em Juízo, estiver impossibilitada de pagar ou adiantar as custas e despesas do processo sem privar-se de recursos pecuniários indispensáveis para as necessidades ordinárias da própria manutenção ou da família.<sup>9</sup>

Atualmente, a instituição do Estado que está constitucionalmente incumbida da defesa jurídica dos hipossuficientes é a Defensoria Pública – posto que essencial à função jurisdicional do Estado<sup>10</sup> –, regulamentada pela Lei Complementar à Constituição Federal de nº 80/94 – sua Lei Orgânica Nacional, sem prejuízo do disposto nas legislações estaduais<sup>11</sup> –, cuja evolução política levou à efetiva consolidação de sua função de defensora dos direitos coletivos dos cidadãos através das reformas realizadas na Lei da Ação Civil Pública<sup>12</sup> e na própria Lei Orgânica da Casa da Cidadania, através da promulgação da Lei Complementar à Constituição Federal de nº

9 BRASIL. Decreto nº 2457, de 08 de fevereiro de 1897. Art. 2º.

10 Cf. Art. 134 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 10 de outubro de 1988. Não é necessário fazer referência de leis/constituição em vigor.

11 Cada Estado da Federação brasileira possui autonomia para regular a organização das Defensorias Públicas locais, nos termos do artigo 97 da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública – LC 80/94.

12 V. Lei Federal nº 11448/07.

132/09.

De acordo com o até agora exposto, pode-se concluir que a Defensoria Pública é resultante da legítima preocupação do Estado com a questão da defesa jurídica das pessoas desprovidas de recursos financeiros, sendo que sua evolução histórica resultou em uma instituição com força, autonomia e independência, responsável pela efetivação dos direitos humanos também em âmbito coletivo. Isso que será demonstrado a seguir.

### 3 ASSISTÊNCIA JURÍDICA, ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA E JUSTIÇA GRATUITA

As terminologias assistência jurídica, assistência judiciária e a justiça gratuita, apesar de semelhantes aprioristicamente, não se confundem – posto que revelam fenômenos jurídicos com diferentes efeitos materiais.

O mesmo entendimento é partilhado por Gustavo Corgosinho , verbis:

A formação dos conceitos de justiça gratuita, assistência judiciária e assistência jurídica integral é decorrência de sua própria construção histórica, sendo certo que não se tratam de termos sinônimos, dadas as características particulares de cada um desses institutos, que se constituem em espécies do gênero acesso à justiça.<sup>13</sup>

A assistência jurídica, em apertada síntese, compreende

---

13 CORGOSINHO, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 40.

a defesa dos interesses das pessoas hipossuficientes em todos os graus de jurisdição – além do âmbito extrajudicial – sem a necessidade do pagamento de honorários advocatícios ao profissional dotado de capacidade postulatória.

A assistência judiciária, por sua vez, compreende o acesso ao Poder Judiciário, através de defensor fornecido gratuitamente, que realizará a defesa dos interesses dos cidadãos hipossuficientes envolvidos sem a cobrança de qualquer remuneração. Aqui, não há a atuação profissional do defensor fora do âmbito judicial.

Por sua vez, a gratuidade da justiça, prevista na Lei 1060/50, compreende o acesso ao Poder Judiciário sem a necessidade de recolher custas, emolumentos e honorários periciais por aquele cidadão ou grupo de pessoas que não possuem condições financeiras de arcar com as despesas oriundas de um processo judicial sem o prejuízo do sustento próprio ou de sua família, incluídas, também, as isenções de honorários aos advogados que prestam a chamada advocacia pro bono.

Cleber Alves corrobora, de maneira precisa, a distinção acima efetuada:

(...) uma questão de ordem doutrinária que precisa ser destacada desde logo diz respeito à terminologia utilizada para se referir aos mecanismos previstos em lei e na Constituição para garantir o efetivo acesso dos pobres à Justiça no Brasil. Assim, convém recordar que as expressões: assistência jurídica e assistência judiciária, e, bem assim, a noção co-relativa de justiça gratuita – supostamente equivalentes – guardam, na verdade, distinções fundamentais. Tal matéria já

foi enfrentada por Pontes de Miranda. A assistência judiciária, expressão que remonta às primeiras ações estatais voltadas para a garantia de igualdade de acesso à Justiça, envolve fundamentalmente os recursos e instrumentos necessários para o acesso aos órgãos jurisdicionais, quer mediante o benefício da justiça gratuita (que corresponde, estritamente, à isenção das despesas processuais que seriam devidas sem a outorga do benefício), quer pelo patrocínio de profissional habilitado (também dispensando-se o pagamento de honorários respectivos), dotado de capacidade postulatória para a representação da parte em juízo. Por sua vez, a noção de assistência jurídica é bem mais ampla, aliás, como convenientemente preconizado pela atual Carta Magna brasileira, abrangendo a orientação e consultoria jurídicas, inclusive de caráter preventivo, o procuratório extrajudicial, quando necessário, além da possibilidade de acesso aos meios alternativos de solução de conflitos e ainda a conscientização acerca dos direitos da cidadania (...).<sup>14</sup>

Gustavo Corgosinho, por sua vez, encerra a discussão através da seguinte digressão:

A distinção entre os institutos é bastante clara e, ao nosso ver, a criação da Defensoria Pública, bem como a consagração de seu papel constitucional de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, não extinguiu e nem tampouco substituiu os demais, subsistindo, ainda, a justiça gratuita, percebido como benefício de isenção das despesas processuais, bem como a assistência judiciária, vista como um múnus público prestado pela advocacia pro bono ou dativa, e até mesmo pelos peritos designados pelo juízo.<sup>15</sup>

A Defensoria Pública, nos termos dos artigos 3º e 1º de sua Lei Orgânica Nacional, é instituição una, indivisível e

14 ALVES, Cleber Francisco. *Op. cit.*, p. 236-237.

15 CORGOSINHO, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 43.



independente, responsável pela defesa judicial do cidadão hipossuficiente em todos os graus de jurisdição, sem prejuízo da atuação no âmbito extrajudicial, sendo que deverá conferir prioridade às formas de composição dos conflitos através de conciliação e mediação, de maneira a evitar o acesso ao Poder Judiciário de forma desnecessária quando a solução dos conflitos puder se dar através por outras formas.

Portanto, conclui-se ser o papel da Casa da Cidadania a defesa dos interesses das pessoas impossibilitadas de arcar com as custas processuais e demais despesas decorrentes, além dos honorários advocatícios, sendo certo que a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública consagrou a completa isenção de despesas aos hipossuficientes sem, por qualquer maneira, prejudicar a defesa de seus interesses, reafirmando o caráter democrático da instituição.

Há, por fim, a completa convivência harmônica dos institutos da assistência jurídica, assistência judicial e gratuidade da justiça, sendo certo que não se confundem: ao contrário – e em verdade –, complementam-se.

## **4 A ATUAÇÃO COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DOS DIREITOS E INTERESSES DOS HIPOSSUFICIENTES**

Após a comprovação da vocação funcional da Defensoria Pública, restando clara sua finalidade institucional de promoção

e defesa dos direitos e interesses dos hipossuficientes, deverá ser analisada sua possibilidade de atuação na esfera coletiva, consagrando a instituição como novo ator coletivo global – ao lado do Ministério Público, das associações e demais organismos nacionais e internacionais não vinculados aos Estados ou demais entidades governamentais.

Ressalta, a priori, que as discussões acadêmicas acerca do tema são recentes, uma vez que a alteração da Lei Complementar nº 80/94 pela novel Lei Complementar nº 132/09, bem como a alteração da Lei da Ação Civil Pública<sup>16</sup> pela Lei Federal nº 11.448/07 foram recentemente levadas a efeito pelo Poder Legislativo da União.

Assim, buscou o legislador jogar uma pá de cal nas discussões travadas acerca da possibilidade de ser proposta a Ação Civil Pública pela Defensoria Pública, posto que não há como dissociá-la de uma natural atuação global na defesa dos interesses dos necessitados.

Da leitura de algumas legislações estaduais que regulam as Defensorias Públicas dos Estados – a exemplo da Lei Complementar nº 65/03 do Estado de Minas Gerais –, mesmo antes das reformas apontadas acima, havia a consagração da Defensoria Pública como órgão responsável pela promoção da Ação Civil Pública<sup>17</sup>, sendo certo que os tribunais locais já se

---

16 Lei Federal nº 7347/85.

17 MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 65/03. Art. 5º, inciso VI.

manifestavam pela possibilidade de seu patrocínio<sup>18</sup> com base nas funções institucionais da Casa da Cidadania.

Sobre o assunto, importante trazer a lume a digressão realizada por Gustavo Corgosinho :

A legitimação ativa da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública, mesmo antes de sancionada a lei 11448/07, que modificou a Lei de Ação Civil Pública, passando a incluí-la expressamente no rol dos legitimados, já vinha sendo admitida pela jurisprudência. Assim sendo, a alteração legislativa apenas concretiza o programa constitucional da assistência jurídica integral, dotando-o de maior abrangência ao direcionar instrumento processual da mais alta relevância para a proteção de direitos dos grupos em situação de vulnerabilidade. O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais também já sedimentou entendimento reconhecendo a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública.

A interpretação da norma legal pela perspectiva de sua maior eficácia não apenas garante a aplicação imediata e plena das garantias e direitos fundamentais, em consonância com o artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, como se reveste de inegável importância concreta. A atuação da Defensoria Pública, após a publicação da norma em comento, conheceu um salto qualitativo inegável, sendo inadmissível, pelas razões já expostas anteriormente, haver retrocesso.<sup>19</sup>

---

18 V. TJRJ, AI 2003.002.23562, Relator Desembargador Manoel Marques – 13ª Câmara Cível, julgado em 02/06/2003; TJRJ, AI 1996.002.3274, Relator Desembargador Luiz Odilon Gomes Bandeira – 2ª Câmara Cível, julgado em 12/10/1996; TJMG, 6ª Câmara Cível, AI nº 1.0518.07.13067-5/001, Relator Desembargador Dárcio Lopardi Mendes, julgado em 12/06/2008 e publicado em 26/06/2008; e TJMG, 6ª Câmara Cível, AI nº 1.0153.07.066154-8/001, Relator Desembargador Edilson Fernandes, julgado em 30/10/2007 e publicado em 13/11/2007.

19 CORGOSINHO, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 122-123.

Contudo, não se podem olvidar as questões políticas envolvendo a questão.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais publicou do Diário Oficial daquele ente federativo, em 26 de fevereiro de 2010, o aviso da Procuradoria Geral de Justiça Adjunta Jurídica de nº 1, redigido em 24 de fevereiro de 2010<sup>20</sup>, por meio do qual a instituição revela o entendimento de que a Defensoria Pública só nutre a legitimidade para o oferecimento de Ação Civil Pública quando evidenciada a hipossuficiência econômica de todos os membros da coletividade defendida ou a insuficiência de recursos atinentes a todas as pessoas titulares do interesse individual homogêneo a ser tutelado.

É claro que a preocupação exacerbada do órgão ministerial em ver sua competência esvaziada pela atuação da Defensoria Pública não merece prevalecer. Afinal, não se pode afastar o caráter de defesa integral dos cidadãos como promoção da igualdade material perseguida pela Constituição Federal.

Por isso, não se pode extirpar do rol de competências da Defensoria Pública a promoção da Ação Civil Pública na defesa dos interesses coletivos *latu sensu* dos hipossuficientes, bastando, para tanto, que apenas um dos indivíduos inseridos na coletividade afetada seja juridicamente necessitado – e é isso que será demonstrado no próximo tópico. Afinal, o Defensor Público é o agente político mais preparado para a defesa de tais direitos,

---

20 Vide anexo único, com o texto integral do aviso PGJAJ nº 1, de 24 de fevereiro de 2010.

sendo certo que sua atuação consagra o caráter social de nosso Estado Democrático de Direito, posto que diretamente ligada à promoção e defesa dos direitos humanos.

## 5 A DEFESA DOS DIREITOS COLETIVOS LATU SENSU PELA DEFENSORIA PÚBLICA

Em primeiro lugar, faz-se necessário colacionar a lição de Rizzatto Nunes , em relação à distinção entre os termos direitos e interesses:

A lei (em referência ao Código de Defesa do Consumidor – Lei Federal nº 8078/90) fala em interesses e direitos no caput do artigo 81 e interesses ou direitos nos três incisos do parágrafo único do mesmo artigo.

A Constituição Federal, no inciso III do artigo 129 já referido, usa a expressão interesse.

Tem que se entender ambos os termos como sinônimos, na medida em que interesse, semanticamente em todos os casos, tem sentido de prerrogativa e esta é exercício de direito subjetivo. Logo, direito e interesse têm o mesmo valor semântico: direito subjetivo ou prerrogativa, protegidos pelo sistema jurídico.<sup>21</sup>

Feito isso, devem ser compreendidos por direitos coletivos *latu sensu* os direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos.

Direitos difusos são aqueles cujos titulares são

---

21 NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. Curso de direito do consumidor. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 697.

indetermináveis e o vínculo que os une é eminentemente fático. Assim, a título de exemplo, eventuais danos ocasionados ao meio ambiente são direitos difusos por excelência, posto que toda a coletividade, de forma indeterminada, nutre interesse metaindividual em um ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Rizzatto Nunes os define como “aqueles cujos titulares não são determináveis. Isto é, os detentores do direito subjetivo que se pretende regar e proteger são indeterminados e indetermináveis”<sup>22</sup>.

Por sua vez, os direitos coletivos *strictu sensu* são aqueles que possuem um grande número de interessados – porém, determináveis –, ligados por um vínculo jurídico, posto que inseridos em determinada coletividade. Como exemplo, pode-se citar o interesse de determinada classe profissional na aquisição de benefício legal a eles preterido por ato do poder público.

A conceituação fornecida por Rizzatto Nunes<sup>23</sup> não difere da acima apresentada, *verbis*:

Nos chamados direitos coletivos, os titulares do direito são também indeterminados, mas determináveis. Isto é, para a verificação da existência de um direito coletivo não há a necessidade de se apontar concretamente um titular específico e real. Todavia, esse titular é facilmente determinado, a partir da verificação do direito em jogo.

---

<sup>22</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>23</sup> *Idem, p. 700.*

Finalmente, os interesses individuais homogêneos são aqueles que unem sujeitos determinados, ligados por situação de fato e necessário vínculo jurídico com uma mesma entidade. Pode-se elencar, por exemplo, consumidores que adquiriram determinado veículo que, por vício oculto, ocasionou acidente de consumo, exigindo o posterior recall<sup>24</sup> por parte do fabricante.

De maneira didática, Rizzatto Nunes conceitua os direitos individuais homogêneos da seguinte maneira:

Aqui os sujeitos são sempre mais de um e determinados. Mais de um porque, se for um só, o direito é individual simples, e determinado porque neste caso, como o próprio nome diz, apesar de homogêneo, o direito é individual.

Mas, note-se: não se trata de litisconsórcio e sim de direito coletivo. Não é o caso de ajuntamento de várias pessoas, com direitos próprios e individuais no pólo ativo da demanda, o que se dá no litisconsórcio ativo; quando se trata de direito individual homogêneo, a hipótese é de direito coletivo.<sup>25</sup>

É certo que todos os direitos elencados transcendem a esfera particular do indivíduo, causando consequências a toda coletividade ou a grupos determinados ou determináveis de pessoas.

Como órgão defensor desses peculiares direitos, pode-se

---

24 *Recall*, do inglês “chamar de volta”, traduz para o Direito o sentido de recolha de lote ou linha inteira de produtos por seu fabricante em razão da descoberta de problemas (ou *vícios*) relativos à sua segurança para o consumidor.

25 *Idem*, p. 703.

citar, historicamente, o Ministério Público – posto que deva atuar na defesa da ordem jurídica e do regime democrático, nos termos do artigo 127 da Constituição Federal.

Não obstante, a legitimação concorrente atribuída à Defensoria pela Lei da Ação Civil Pública, após a reforma ocorrida em 2007, consagrou seu papel comissivo, sendo possível sua atuação coletiva bastando, para tanto, que somente um dos sujeitos que suportam os danos metaindividuais apresente situação de hipossuficiência.

Dessa forma, conclui-se que sua atuação será sempre possível nos casos de defesa de interesses difusos, posto que dentre os indetermináveis sujeitos sempre compreenderá ao menos um indivíduo hipossuficiente.

Contudo, será necessária a aferição, no caso concreto, da posição de necessidade dos envolvidos nos casos de defesa de interesses coletivos strictu sensu, e individuais homogêneos, posto que somente estará legitimada a atuar a Defensoria Pública na constatação concreta da hipossuficiência de membro ou grupo de membros afetados pelos danos transindividuais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Incumbida da defesa daqueles desprovidos de recursos – legalmente denominados hipossuficientes –, a Defensoria Pública atua para consagrar a igualdade material estampada no caput do



artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Assim, pode-se concluir que seu papel institucional consagra a promoção e defesa dos direitos humanos de segunda geração, posto que visceralmente ligado à esfera social do Estado, buscando a efetiva igualdade material aos cidadãos no que tange ao âmbito jurídico estatal, revelando ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático e Social de Direito.

Não obstante, a defesa dos interesses transindividuais foi, historicamente, pouco abordada pelas instituições democráticas de nosso Estado, de forma que a perspectiva individual própria do pensamento iluminista – que permeou as revoluções que romperam com o antigo regime na França e com a exploração colonial dos Estados Unidos pela Inglaterra – ainda se faz fortemente presente nos textos legais positivados da República.

Portanto, a recente consagração da promoção da Ação Civil Pública pela Defensoria Pública é algo que enseja uma complexa gama de discussões e pensamentos. Se, por um lado, a atuação histórica do Ministério Público suplantaria a premente necessidade de defesa global dos direitos dos hipossuficientes, não há como negar a especial vocação institucional da Defensoria Pública para tanto, de maneira que a formação profissional do Defensor Público o prepara adequadamente para atuar, da melhor maneira possível, na defesa daqueles que não dispõem de recursos materiais para a defesa de seus direitos em juízo.

De tal modo, as recentes reformas levadas a efeito pelo Poder Legislativo da União na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública e na Lei da Ação Civil Pública simplesmente adequaram a ultrapassada legislação àquilo que já vinha decidindo o Poder Judiciário: a Casa da Cidadania pode atuar na promoção e defesa dos interesses metaindividuais das pessoas hipossuficientes.

Não obstante, a fim de não esvaziar a competência institucional dos demais órgãos imbuídos da promoção e defesa dos direitos transindividuais, é necessária a realização de estudo e pesquisa em cada caso concreto que se apresente e que verse sobre direitos coletivos *latu sensu*, uma vez que só poderá atuar a Defensoria na promoção e defesa dos direitos dos hipossuficientes.

Igualmente, em sendo qualquer membro do grupo afetado pelo dano metaindividual hipossuficiente, não haverá óbice para a atuação da Defensoria Pública, posto que estará cumprindo, de maneira democrática e efetiva, o seu papel institucional.

Por fim, pode-se concluir que, em se tratando de interesses difusos, sempre haverá espaço para a atuação da Defensoria Pública, uma vez que fazem parte do âmbito coletivo global as pessoas financeira e juridicamente necessitadas, sendo evidente que o melhor profissional para atuar na defesa de seus direitos não é outro senão o Defensor Público.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco. Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

BARROS, Sergio Resende de. Contribuição dialética para o constitucionalismo. Campinas: Millenium, 2008.

BARROS, Sergio Resende de. Paradoxo da civilização. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campos, 1992

BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. Código de Processo Criminal do Império. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 16 jul. de 2010.

BRASIL. Decreto nº 1030, de 14 de novembro de 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1030-14-novembro-1890-505536-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

BRASIL. Decreto nº 2457, de 08 de fevereiro de 1897. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=69524>>. Acesso em: 16 jul. 2010.

BULOS, Uadi Lammego. Constituição Federal Anotada. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria

da constituição. Coimbra: Almedina, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CORGOSINHO, Gustavo. Defensoria Pública: princípios institucionais e regime jurídico. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

DANTAS, Ivo. Princípios constitucionais e interpretação constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

DURÁN, Carlos Villán. Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de princípios constitucionais. São Paulo: RT, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos humanos fundamentais. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRECO, Rogério. Direito penal do equilíbrio, 3ª ed. Niterói: Impetus, 2008.

LUISI, Luiz. Os princípios constitucionais penais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. Curso de direito do consumidor. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

PEIXINHO, Manoel Messias. A interpretação da Constituição e os princípios fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2000.

ROBERT, Jacques. Les libertés publiques. Paris: Éditions Monchréstien, 1971.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUNGA, Lyal S. The emerging system of international criminal law: developments in codification and implementation. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 1997.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo. in: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). O Brasil e os novos desafios do direito internacional. Rio de Janeiro: Forense. 2004.

## ANEXO ÚNICO

### AVISO PGJAJ Nº 1, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2010

Adota posicionamento sobre a legitimidade restrita da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações civis públicas.

O Procurador-Geral de Justiça Adjunto Jurídico, no uso de suas atribuições, com fundamento no art. 89, § 1º, inc. VI, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, c/c o art. 1º, § 1º, inc. XXII, da Resolução PGJ nº 35/2005 e, ainda,

Considerando que as teses jurídicas resultantes dos estudos e pesquisas desenvolvidas pela Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Jurídica devem ser, necessariamente,

divulgadas, inclusive para servir de paradigmas de atuação institucional integrada e socialmente eficiente; Considerando que a Constituição Federal determina que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, inc. LXXIV), incumbindo à Defensoria Pública a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, inc. LXXIV (art. 134);

Considerando que, em recente acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, decidiu-se que, ainda que a Lei Federal nº 11.448/07 tenha elencado a Defensoria como legitimada a propor a ação civil pública, sem fazer menção aos economicamente hipossuficientes, tal circunstância não afasta a delimitação, à que está submetida a Defensoria, de defender os interesses dos necessitados (Ap. Cív. nº 2008.70.00.014882-0/PR, publ. DE em 9/9/2009);

AVISA aos órgãos de execução da Instituição, principalmente aqueles que oficiam, na qualidade de custos legis, nas ações civis públicas não ajuizadas pelo Ministério Público, que a Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Jurídica firmou entendimento de que a Defensoria Pública só tem legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública quando estiver evidenciada a hipossuficiência econômica de todos os membros da coletividade defendida ou a insuficiência de recursos de todas as pessoas titulares do interesse individual homogêneo a ser tutelado.

Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2010.

*GERALDO FLÁVIO VASQUES*  
*Procurador-Geral de Justiça Adjunto*  
*Jurídico*







# DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS: AÇÕES E INTER-RELAÇÕES PARA O ACESSO À JUSTIÇA

*Ana Luisa Zago de Moraes<sup>26</sup>*

*Beatriz Lancia Noronha de Oliveira<sup>27</sup>*

## RESUMO

A Defensoria Pública foi alçada em nível constitucional como o órgão responsável pela orientação jurídica e a defesa dos necessitados, assim entendidos como os indivíduos ou grupos sensíveis e marginalizados, que demandam pelo acesso à justiça. Com a densificação de suas funções institucionais, que passaram a abranger não só a orientação jurídica em direitos individuais como a coletivos, a Defensoria Pública atraiu a atenção de movimentos sociais, que nela viram uma possibilidade de fortalecimento de suas próprias demandas. No âmbito da Defensoria Pública da União, importante aproximação com movimentos sociais

---

26 Defensoria Pública Federal em Florianópolis, Mestre e Doutoranda em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Foi coordenadora do Grupo de Assistência a Presos Estrangeiros do Estado de São Paulo, em parceria com o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC).

27 Defensora Pública Federal em São Paulo, Mestre em Direito Administrativo pela Universidade de São Paulo (USP).

em matéria humanitária e de ações afirmativas se dá pela com projetos voltados à solução de demandas específicas, muitas vezes em parceria com outros órgãos públicos. De um lado, esse entrosamento entre Defensoria Pública e movimentos sociais legitima a atuação do órgão e, por outro, dá vazão às demandas sociais.

Palavras-chave: Defensoria Pública da União – Movimentos Sociais – Acesso à Justiça

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou o modelo publicista de prestação de assistência jurídica aos necessitados, conforme se observa de seu artigo 5º, LXXIV, que prevê que é dever do Estado a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes econômicos. Além disso, atribuiu essa tarefa estatal à Defensoria Pública, conceituando-a, em seu artigo 134, como uma instituição essencial à justiça, cuja tarefa primordial é a “orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

O Legislador Constituinte partiu da premissa de que há um enorme contingente populacional que, em razão de sua situação econômico-financeira, bem como por razões sociais e culturais, é excluído do acesso à justiça. Nesse aspecto, a ausência de informações e condições financeiras impede o acesso à prestação jurisdicional devida, o que é dificultado, ainda,

pelo fato de que muitas vezes seus interesses colidem com os de litigantes habituais<sup>28</sup>, grandes grupos ou empresas, ou mesmo o próprio Estado, suas autarquias ou empresas<sup>29</sup>. Estes, aliás, detêm um arsenal jurídico desproporcionalmente superior, sendo providos de forte assistência por grandes escritórios de advocacia ou mesmo pela Advocacia Pública<sup>30</sup> o que lhes confere, de pronto, melhores condições para pleitear direitos, acentuando-se a desigualdade.

Ao incluir como papel do Estado o dever de prestar assistência jurídica aos necessitados, a Constituição Federal intentou garantir a todos o acesso à justiça, como forma de concretização do Estado Democrático de Direito. Afinal, de nada adianta elencar um rol de direitos humanos fundamentais se, em caso de violação, eles não puderem ser assegurados pela via jurisdicional<sup>31</sup>.

Nesse contexto, foi criada a Defensoria Pública, com o papel institucional de prestar assistência jurídica aos necessitados.

---

28 DE VITTO, Renato Campo; CASTRO, André. A defensoria Pública como instrumento de consolidação da democracia. In Slakmon, Catherine; Machado, Máira Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.

29 No âmbito federal, é o caso do Instituto Nacional do Seguro Social e da Caixa Econômica Federal.

30 Exemplo é a Advocacia Geral da União, prevista constitucionalmente (artigo 131) e regulamentada pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui, dentre outros membros, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União e os Procuradores da Fazenda Nacional, defendendo, de forma especializada, as autarquias e fundações públicas federais e a União.

31 FELISMINO, Lia Cordeiro. **A Defensoria Pública como Instrumento de Efetivação do Direito Fundamental de Acesso à Justiça**. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009

Se, há uma década, a Defensoria Pública era instituição ainda sem expressão social, com atribuições e recursos limitados, ela foi crescendo e ganhando novos contornos e teve, inclusive, sua missão institucional ampliada, passando também a ter legitimidade para atuar na defesa dos direitos coletivos e difusos dos grupos sociais fragilizados<sup>32</sup>. Assim, além da proteção individual aos necessitados nas suas mais diversas demandas, a Defensoria Pública ganhou legitimidade para a defesa dos interesses de grupos, sejam eles socialmente articulados ou não.

Essa foi uma grande conquista, já que elevou a Defensoria Pública como órgão responsável pela proteção de grupos “necessitados” que são, presumidamente, aqueles descritos no artigo 4º, XI, da Lei Complementar nº 80/1994, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132/2009 (crianças e adolescentes, idosos, deficientes e mulheres vítimas de violência doméstica). Isso sem prejuízo de outros grupos sociais, como os afro-descendentes em situação de marginalidade, consumidores, trabalhadores, usuários dos serviços públicos em geral, e tantos outros cidadãos que, em razão de sua situação especial, fazem jus a prestações positivas do Poder Público.

Com essas novas atribuições, bem como com o aumento da importância social da instituição, a Defensoria Pública passou

---

32 A Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009, que alterou a redação da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, passou a prever expressamente, no artigo 4º, XI, ser função institucional da Defensoria Pública “*exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado*”.

a atrair a atenção dos grupos sociais, que nela vislumbraram a possibilidade de angariar o apoio político necessário para fortalecer suas demandas perante os poderes públicos.

## 2 DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA

Para Boaventura de Souza Santos<sup>33</sup>, existem três tipos de obstáculos que impedem que as classes populares tenham acesso à justiça: econômicos, sociais e culturais. Do ponto de vista econômico, as classes populares não têm condições de arcar com os altos custos do litígio e, especialmente em demandas de cujo valor da causa é baixo, o custo é proporcionalmente mais alto. Do ponto de vista social e cultural, o autor aduz que quanto mais baixo é o estrato social, maior é a probabilidade que desconheça seu direito. Mesmo quando têm consciência de seus direitos, os socialmente desfavorecidos hesitam mais em procurar a solução dos conflitos, por insegurança e temor de represálias. Dessa forma, seus estudos revelam que a discriminação social no acesso à justiça é complexa, pois além de fatores econômicos, há condicionantes sociais e culturais envolvidas.

Acesso à justiça, aliás, não é somente o direito formal de provocar o Poder Judiciário. Mais do que isso, deve ser entendido no seu sentido material, qual seja, o direito a obter, via jurisdição, uma solução justa à demanda, obedecidos os princípios do devido processo legal e da ampla defesa. Em outras palavras,

---

33 SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, n.37, jan-mar, 1985.

acesso à justiça não deve se limitar ao mero poder de instar o Poder Judiciário. Mais do que isso, invoca o dever de julgar as demandas à luz dos princípios constitucionais que norteiam o Estado Democrático de Direito, mormente o devido processo legal substancial.<sup>34</sup>

Na perspectiva das dimensões dos direitos fundamentais, percebe-se que o acesso à justiça enquadra-se nos direitos de segunda dimensão ou geração, porque exige uma prestação positiva do Estado. Dessa forma, não basta que o Estado eleja uma posição meramente contemplativa. Para sua real efetivação, mais do que meramente garantir a todos, indistintamente, acesso formal ao Poder Judiciário, é necessária uma real busca da igualdade material entre os indivíduos, através do fornecimento gratuito de um serviço capaz de representar judicial e extrajudicialmente seus interesses, dando-lhes a paridade necessária de armas para compreender e pleitear seus interesses.

A assistência jurídica integral surge, em sede constitucional, na Carta de 1934, em que o direito à assistência judiciária passa a ser contemplado como um direito subjetivo fundamental, que deve ser concretizado pelo Estado. Em 5 de fevereiro de 1950, foi editada a Lei nº 1060, que disciplina a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Veja-

---

34 O princípio do devido processo legal substancial trata-se de "*princípio que torna possível a justiça no caso concreto, flexibilizando a rigidez das disposições normativas abstratas*" (DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9a Ed. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 37).

se que, nesse primeiro momento, o legislador deu relevância à “assistência judiciária”, ou seja, aquela prestação no âmbito de um processo judicial. Apenas mais tarde, com a vinda da Constituição Republicana de 1988, que se entendeu que a assistência aos necessitados deveria ser expandida para além dos litígios judiciais, a fim de abranger qualquer forma de proteção jurídica aos necessitados, seja em juízo ou fora dele.

Com efeito, foi apenas com a edição da Constituição de 1988 que, conforme acima explicitado, cria-se um novo marco jurídico para o acesso à justiça dos necessitados, através de um órgão estatal incumbido de representar a população carente judicial e extrajudicialmente. Nessa mesma Carta, houve previsão de que o acesso à justiça, pela Defensoria Pública, não se limita ao âmbito judicial, o que possibilitou a ampliação da atuação para garantir a educação jurídica, a conscientização de direitos, a consultoria, a assistência em procedimentos administrativos e a possibilidade de acesso aos meios alternativos de resolução de conflitos.

Cappeletti e Garth<sup>35</sup> referem-se a três ondas do movimento universal de acesso à justiça. A primeira grande onda teve início em 1965, com a assistência jurídica gratuita aos excluídos social e financeiramente. A segunda onda diz respeito à representação jurídica para os interesses difusos. É que se passou a perceber que a pretensão poderia superar o

35 CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

mero interesse das partes individualmente envolvidas, podendo pertencer a um grupo ou ao público em geral. Nesse diapasão, seria necessária a figura de um representante adequado que, em nome da coletividade, atuasse em juízo. Daí a importância da criação da Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985, que tratou da Ação Civil Pública, bem como da Lei nº 8078 de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. Por fim, a última onda busca, sem abrir mão das técnicas das duas primeiras ondas, trazer novos elementos estruturais, eliminando antigas barreiras e privilegiando os meios alternativos de solução de conflitos. Nesse novo enfoque de acesso à justiça, há especial destaque para procedimentos céleres, como o dos Juizados Especiais<sup>36</sup>, e para técnicas extrajudiciais, como a arbitragem, mediação e conciliação<sup>37</sup>.

O papel da Defensoria Pública nasceu, originalmente, no contexto da primeira onda, para a assistência jurídica gratuita individual. Mas a Defensoria Pública evoluiu para amparar também o acesso à justiça em direitos difusos (segunda onda), já que lhe foi conferida a atribuição legal de promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes (artigo 4º, VII, da Lei Complementar

36 Merecem destaque as Leis nº 9099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Estaduais), 10259, de 12 de julho de 2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais) e 12153, de 22 de dezembro de 2009 (Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública).

37 Exemplo é a valorização dessas técnicas pela Lei da Arbitragem (Lei nº 9307, de 23 de setembro de 1996) e a Política Nacional de Conciliação instituída pelo Conselho Nacional de Justiça através da Resolução nº 125, de novembro de 2010.



80/94).

Por fim, o acesso à justiça pela Defensoria Pública também é oferecido por meios alternativos de solução de conflitos, devendo o Defensor Público promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos (artigo 4º, II, da Lei Complementar nº 80/94, com modificações da Lei Complementar nº 132/2009).

É importante ressaltar, finalmente, que grande parte da doutrina entende que a atuação da Defensoria Pública não está limitada apenas ao atendimento do economicamente hipossuficiente. Segundo essa corrente, também é atribuição do órgão o atendimento à população que, mesmo não sendo economicamente vulnerável, tem algum tipo de hipossuficiência jurídica e social que o impede de ter acesso à justiça, por razões culturais, sociais ou educacionais. Nesse contexto, seriam juridicamente vulneráveis os consumidores, as mulheres em situação de violência doméstica, os réus em processo criminal sem defesa, dentre outros, ainda que não o sejam economicamente. Essa segunda corrente ganhou mais força com o advento da Lei Complementar nº 132/09 que, alterando a redação do artigo 4º, XI, da Lei Complementar nº 80/94, veio a corroborar essa tese, já que atribui à Defensoria Pública a missão de defender os grupos socialmente fragilizados.

### 3 OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DEFENSORIA PÚBLICA PARA QUÊ(EM)?

As teorias dos movimentos sociais se constituíram, no Ocidente, a partir da década de sessenta do século XX, quando o próprio termo “movimentos sociais” foi cunhado para designar “multidões brandando por mudanças pacíficas”, do tipo “faça amor, não faça guerra”. Antes disso, dos anos 1930 a 1960, foram desconstruídas as teorias da revolução, para, ao invés delas, enfatizarem-se as teorias da desmobilização política, fundada no individualismo exacerbado da sociedade moderna, voltadas para a autossatisfação e de costas para política.<sup>38</sup>

Dessa forma, o ressurgimento das mobilizações na década de 1960 colocou à prova as teorias da desmobilização: tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, surgiram movimentos não mais baseados em classes, mas na etnia (movimento pelos direitos civis), gênero (feminismo), estilo de vida (pacifismo e ambientalismo). Tratava-se de movimentos no sentido de “ações coordenadas de mesmo sentido acontecendo fora das instituições políticas”. Esses movimentos não se organizaram em combate ao Estado, mas “no nível dos próprios problemas sociais”, como agentes de pressão social, voltados para persuadir a sociedade civil, demandando uma “democratização social”.<sup>39</sup>

38 ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais**: um balanço do debate. Lua Nova: 2009. N. 76, pp. 49-86.

39 ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais**, p. 52 e 61. Nesse sentido, ainda: “a novidade dos movimentos coletivos emergentes nas lutas sociais e políticas das décadas de sessenta e setenta está no fato de que a sua auto-identificação não se refere apenas aos códigos

Nesse período surgiram, basicamente, três teorias que explicam os movimentos sociais: (a) a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), de CCarthy e Zald, que explicam a mobilização através do ato de deliberação individual, resultado de cálculo racional entre benefícios e custos, igualando os movimentos a um fenômeno social como outro qualquer, dotado das mesmas características que os partidos políticos, por exemplo; (b) a Teoria do Processo Político (TPP) investe numa teoria da mobilização política, fundamentando os movimentos em razões históricas e ideológicas, motivo pelo qual, nos Estados Unidos, suplantou a TMR; (c) a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), que se alicerça numa teoria da mudança cultural, encontrando muitos adeptos na Europa.<sup>40</sup>

No Brasil, Renato Boschi, na década de oitenta do século XX, utilizou uma versão estilizada da Teoria do Processo Político para tratar das mobilizações durante o processo de redemocratização conceituando movimentos sociais como forças autônomas e frequentemente espontâneas, que criam condições para o exercício da democracia<sup>41</sup> e colocam na pauta do governo

---

*políticos estabelecidos (as ideologias “esquerda” versus “direita”, “liberal” versus “conservador”, etc), nem aos códigos sócio-econômicos parcialmente correspondentes (as relações de classe, como “Operariado” versus burguesia” etc); refere-se, igualmente, a códigos não convencionais (feminismo, ecologia, pacifismo, emancipação cultural, anti-racismo, etc)”. (FARIA, José Eduardo. **Justiça e Conflito**: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 13).*

40 ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais**, pp. 51-54.

41 Os movimentos sociais, enquanto formatos específicos para expressar o protesto e encaminhar demandas, são historicamente tão antigos quanto a própria política parlamentar. Nesse sentido, os novos movimentos não excluem necessariamente os partidos e sindicatos, mas são formas complementares de ação política e afirmação dos sujeitos coletivos em contextos democráticos (BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação**: Política de Base e Democracia no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 38).

políticas específicas. Acrescenta, ainda, que “são espaços onde novas formas de solidariedade são constituídas e expressas coletivamente”.<sup>42</sup>

Assim, a definição adotada não exclui os movimentos já institucionalizados, como é o caso do movimento feminista e do movimento negro, com longo histórico de lutas pela efetivação de direitos constitucionalmente garantidos, mas também não se limita a eles, abrangendo ações coletivas momentâneas como invasões de propriedades do meio rural. Logo, são considerados movimentos sociais tanto as “manifestações coletivas episódicas” (com ausência de hierarquia ou diferenciação entre participantes e líderes), quanto aquelas que envolvam “mobilização de recursos” e uma base contínua, com sustentação no tempo, fazendo parte delas os “empresários organizacionais” (como núcleos de direção bem estruturados), como se vê nas Organizações não governamentais (ONGs) e as comunidades de bairro.

Para Boschi, o principal exemplo de movimento social no Brasil, até 1980, foram as associações de bairro, com capacidade de auto-organização para melhorar a vida dos moradores de favelas e outros locais marginais, principalmente em cidades de grande porte, como São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse período, a lista também foi acrescida com a inclusão dos movimentos para a defesa ambiental, os movimentos que reivindicam a melhoria do transporte de massas e os movimentos por melhores condições de saúde, além dos movimentos do campo – incluindo invasões

---

42 BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação**, p. 26 e 37.

de terras organizadas ou espontâneas. Ainda nesse interregno, a expressão mais evidente de uma sociedade mobilizada em busca de alternativas se encontra no movimento pelas Diretas Já, que levou milhares de pessoas às ruas, entre janeiro e abril de 1984, para reivindicar eleições diretas.<sup>43</sup>

Na atualidade, houve uma mudança de escala do ativismo, de nacional a global. Os protestos contemporâneos envolvem ativistas e temas que atravessam fronteiras e se dirigem, muitas vezes, a instituições multilaterais ou a uma opinião pública transnacional. Logo, no Brasil, podem coexistir desde associações de bairro até ONG's estrangeiras, destinadas a questões globais como o meio ambiente, direitos humanos, defesa dos estrangeiros em território nacional, dentre outras. Outra questão que exurgiu foram os protestos violentos, pós 11 de setembro de 2001, com o “terrorismo se candidatando à forma rotineira de mobilização coletiva do novo século”.<sup>44</sup>

Além da “globalização do ativismo”, os movimentos sociais desafiaram o próprio âmbito jurídico, uma vez que, inicialmente, com a implantação de serviços de assessoria jurídica a organizações populares, deflagraram processos judiciais inéditos para os quais não havia respostas possíveis dentro da ordem jurídica vigente. Assim, surgiu a necessidade de negociações

---

43 O movimento Diretas Já sintetiza a essência desse tipo de ação coletiva: sua natureza algo imprevisível, seu potencial de renovação e seu desafio ao *status quo*. Por outro lado, ilustrou o caráter volátil dos movimentos da década de oitenta, na ausência de mediações institucionais que assegurem uma ação contínua e de longo prazo (BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação**, p. 42)

44 ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais**, p. 70.

políticas que, por sua vez, não apenas tendem a disseminar a disfuncionalidade dos princípios gerais do direito (legalidade, hierarquia de leis, etc.), como ainda a abrir novos espaços para a criação dos grupos empenhados numa reformulação estrutural das instituições de direito. Foi desafiado, pois, o modelo normativista-legalista de direito e Estado.<sup>45</sup>

Ainda na esfera jurídica, os novos movimentos e conflitos coletivos exigem novos instrumentos jurídicos e inéditos procedimentos judiciais para poderem ser canalizados, filtrados e decididos no âmbito das instituições formais do Estado, o que transforma o Poder Judiciário num locus político privilegiado como arena de luta, confronto e negociação de interesses.<sup>46</sup> A ação civil pública é um desses instrumentos, mas, se não acompanhado do ativismo judicial, da sensibilidade social e da percepção política da magistratura (que envolve “atualização”, “desalienação” e “consciência”), não será eficaz.

A Defensoria Pública exsurge, pois, como importante canal de acesso ao Poder Judiciário, mas não somente a este senão ao próprio Poder Público, de forma levar as reivindicações dos movimentos e conseguir avanços não apenas através de decisões judiciais favoráveis a causas ambientais, humanitárias, ações afirmativas, habitacionais, dentre outras, mas também fomentando políticas públicas em prol dos movimentos sociais.

---

45 FARIA, José Eduardo. **Justiça e Conflito**: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 35.

46 FARIA, José Eduardo. **Justiça e Conflito**, p. 40.

## 4 DEFENSORIA PÚBLICA E SEU ENTROSAMENTO COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS: AÇÕES CONJUNTAS E INTER-RELAÇÕES

Como representante constitucional dos necessitados, a Defensoria Pública é o elo entre a grande massa de excluídos e as demais instâncias de poder, sendo, portanto, porta-voz das necessidades da comunidade perante os poderes do Estado. Organizadas ou não em grupos sociais, as demandas formuladas perante a Defensoria Pública podem ganhar amplitude e visibilidade dificilmente alcançadas sem a intervenção do órgão.

Dessa forma, além de garantir a prestação jurisdicional, é papel da Defensoria Pública promover a educação social, o debate comunitário, buscando esclarecer para a população dúvidas acerca de seus direitos, bem como ouvir seus anseios a fim de que, com a sua ação, possa promover o amplo acesso à justiça. Deve-se superar a falta de conhecimento que dificulta o acesso à justiça.

Além disso, a educação popular fortalece o entrosamento entre a Defensoria Pública e a comunidade carente, garantindo-se uma atuação mais satisfatória, efetiva e responsiva às demandas e necessidades sociais. Os grupos sociais desorganizados, uma vez conscientes de suas fragilidades e necessidades, são capazes de melhor dialogar com a Defensoria Pública que, por sua vez, lançará mão dos instrumentos jurídicos adequados à resolução do conflito. Daí a importância de projetos itinerantes que, fisicamente próximos da comunidade, garantem respostas

mais rápidas às demandas sociais.

Não se pode também desconsiderar que muitas Defensorias Públicas contam com núcleos especializados na defesa dos direitos dos negros, das mulheres, da infância e juventude, dos idosos, pessoas portadoras de deficiência, dos presos (situação carcerária), e de outros grupos vulneráveis.

Não menos importância deve ser reservada à atuação da Defensoria Pública na satisfação de direitos difusos e coletivos. Com a alteração legal que permitiu a propositura de ações coletivas, a Defensoria Pública passou a tutelar os direitos transindividuais, ora por meio da Ação Civil Pública, ora pela resolução extrajudicial de conflitos coletivos.

Passou-se, portanto, da mera atuação individual, pontual, específica e atomizada para uma atuação globalizante, em que a Defensoria Pública torna-se capaz de zelar pelos interesses da comunidade, ou de um grupo cujas relações estão entrelaçadas pelo elemento da solidariedade. São várias as Ações Cíveis Públicas propostas em prol de consumidores, em defesa do direito dos presos, para a proteção da mulher vítima de violência doméstica, dentre outras situações.

Nesse ponto, é interessante notar que a Defensoria Pública passa a dialogar com líderes sociais. Ao se entrosarem com a Defensoria Pública, os líderes sociais não perdem sua posição de liderança, pois o papel do Defensor é orientar e coordenar a pretensão coletiva, fortalecendo-a. Deve a Defensoria



Pública, também, esclarecer as saídas jurídicas possíveis para a resolução do conflito em questão.

É fato comprovador desse entrosamento entre Defensoria Pública e movimentos sociais o debate que se travou para a criação da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

Até então, um dos últimos estados da federação ainda sem o órgão, experimentou-se uma grande pressão política para sua criação, o que culminou com a edição da Lei Complementar Estadual nº 136/2011 (Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná). Evidentemente, a pressão popular foi fundamental para sua criação, a exemplo da nota pública intitulada [“Criação da Defensoria Pública: direito da sociedade paranaense, obrigação dos deputados estaduais”](#). Assinaram o documento, dentre outros grupos sociais: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, União de Negros e Negras Pelo Igualdade – UNEGRO/PARANÁ, Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos e Luta pela Paz – CEBRAPAZ/PR, Sindicato dos Trabalhadores em Urbanização do Estado do Paraná – SINDIURBANO/PR, Federação dos Trabalhadores em Urbanização dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso do Sul – FSU/CUT, CPT – Comissão Pastoral da Terra, Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Paraná – APP/Sindicato, Coordenação dos Movimentos Sociais – CMS, Associação Paranaense da Parada da Diversidade – APPAD, União Brasileira de Mulheres, Federação dos Trabalhadores em Urbanização dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso do Sul – FSU/CUT,

Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Paraná – Sindijor-PR, Movimento Nacional da População de Rua (PR), Ação dos Cristãos para a Abolição da Tortura – ACAT/Brasil, Rede Puxirão dos Povos e Comunidades Tradicionais, Centro de Pesquisa e Apoio aos Trabalhadores – CEPAT, Tribunal Popular: o estado brasileiro no banco dos réus<sup>47</sup>.

Percebe-se, portanto, que são vários os grupos sociais que apoiam a Defensoria Pública, pois nela vêem uma possibilidade de fortalecimento de suas próprias demandas. Por outro lado, a própria Defensoria Pública é órgão que se legitima e ganha espaço no cenário jurídico e político pelo apoio popular.

Com efeito, sob o indeterminado termo constitucional “necessitados”, seja no sentido econômico, seja no sentido jurídico-social, enquadram-se vários grupos sociais que demandam proteção e apoio da Defensoria Pública.

Diante disso, assim como é papel da Defensoria Pública abraçar essas causas sociais, também é um anseio social o seu bom funcionamento e fortalecimento.

## 5 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS

---

<sup>47</sup> **Sociedade se mobiliza pela criação da Defensoria Pública no Paraná.** Data da publicação: 10 nov. 2010. Disponível em <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/sociedade-se-mobiliza-pela-criacao-da-defensoria-publica-no-parana/>>.

A Defensoria Pública da União<sup>48</sup> tem, através de ações coletivas, bem como de diversos projetos, parcerias e convênios, atendido crescentemente às demandas dos movimentos sociais. Estes, em contraposição, têm contribuído com o crescimento institucional e com a estruturação de uma política voltada não somente aos interesses jurídicos individuais dos pobres, mas também à inclusão social, à cidadania e à representação dos movimentos perante o Governo Federal e o Poder Judiciário. Exemplos disso são a especialização dos Ofícios de Direitos Humanos e Tutela Coletiva (DHTC), o Projeto DPU Itinerante, o Projeto de Assistência a Moradores de Rua e Albergados, o projeto de Defensores Populares, o Grupo de Assistência a Presos Estrangeiros, o Grupo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o Projeto de Erradicação do Escalpelamento, os grupos e ações em defesa de quilombolas e comunidades tradicionais, a participação no Programa “Igualdade Racial é Pra Valer”, dentre outras parcerias e ações.

A especialização de Ofícios de Direitos Humanos e Tutela Coletiva (DHTC), principalmente nas capitais dos Estados da Federação, tem como objetivo a unificação e otimização do trabalho em questões humanitárias e demandas transindividuais, evitando violações de direitos coletivos e difusos e conscientizando sobre a existência e o papel da DPU. Dessa forma, garante aos movimentos sociais um acesso direto ao Defensor Público

---

48 A Defensoria Pública da União é uma instituição recente e ainda em fase de estruturação que, atualmente, conta apenas com 481 (quatrocentos e oitenta e um) membros no Brasil inteiro (dado atualizado em 26 de março de 2012) e não possui quadro próprio de servidores, tampouco autonomia administrativa e financeira.

titular do Ofício, com independência funcional para atuar tanto preventivamente – através de seminários, palestras, visitas a comunidades marginais – como judicialmente, através do ajuizamento de ações coletivas. Havendo conflito judicializado, tem atribuição para realizar reuniões, audiências públicas, acordos e, por fim, conduzir as ações civis públicas propostas.<sup>49</sup> Dessa forma, ao Defensor do DHTC é possibilitado sistematizar a atuação institucional em prol de diversos movimentos sociais, desde a prevenção até a solução judicial das demandas coletivas.<sup>50</sup>

O Projeto DPU Itinerante<sup>51</sup> consiste no deslocamento da atuação da DPU para onde não há Unidade instalada, principalmente em locais em que há uma carência social ou econômica relevante. Trata-se de mutirão, periodicamente

---

49 O artigo 4º da Lei Complementar nº 80/1994 prevê expressamente como funções institucionais da Defensoria Pública “*promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos*” (inciso II); “*promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes*” (inciso VII), bem como exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal (inciso VIII), sem olvidar a possibilidade de “*convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais*” (inciso XXII).

50 Exemplo de atuação relevante do Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva tem sido o da Defensoria Pública Federal Fernanda Hahn, no Município de Porto Alegre-RS. Além da participação em diversos eventos e da aproximação com lideranças comunitárias e ONG’s, em prol do direito à saúde, também solicitou à Justiça Federal Audiência Pública para discutir a inclusão, na lista do SUS, dos medicamentos Herceptin, indicado para pacientes que sofrem de câncer de mama, e do Mabthera, usado para o tratamento de linfoma não Hodgkin. Antes da Audiência Pública, o DHTC-POA já havia conseguido, através de ação civil pública, a concessão para os pacientes do Município de Porto Alegre. Notícia disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5872:medicamentos-no-combate-ao-cancer-e-tema-de-audiencia&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5872:medicamentos-no-combate-ao-cancer-e-tema-de-audiencia&catid=79:noticias&Itemid=220)>. Acesso em 23 mar. 2012.

51 DPU Itinerante: um projeto da Defensoria Pública da União. Disponível em <[http://www.dpu.gov.br/pdf/Livreto\\_DPU.pdf](http://www.dpu.gov.br/pdf/Livreto_DPU.pdf)>. Acesso em 21 mar. 2012.

organizado, com o intuito de deslocar Defensores Públicos e servidores para comunidades distantes dos centros políticos. Na maioria dos casos, os mutirões contam com cooperações entre a Defensoria Pública e outros órgãos, como Juizado Especial Federal, Defensoria Pública Estadual, Ministério Público, Prefeitura, Conselho Municipal de Assistência Social, tudo no intuito de que a questão seja resolvida de forma eficaz e célere, muitas vezes sem a necessidade de ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário. Exemplo de atuação foi no Município de São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas, em que os atendimentos foram voltados às comunidades indígenas locais, antes desprovidas de qualquer acesso ao Poder Judiciário e sem conhecimento de seus direitos, principalmente previdenciários.<sup>52</sup>

O Projeto de Assistência a Moradores de Rua e Albergados do Município de São Paulo, por sua vez, foi criado em 2011 e conta com a parceria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE/SP) e do Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras). O Projeto, que atualmente tem sido implantado em outros Municípios como Salvador e Goiânia, é

---

52 A realização deste evento específico, de 19 a 23 de março de 2012, decorreu de pedido do bispo do município, Dom Edson Damian (disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7768:dpu-itinerante-registra-90-atendimentos-em-sao-gabriel-am&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7768:dpu-itinerante-registra-90-atendimentos-em-sao-gabriel-am&catid=79:noticias&Itemid=220)>. Acesso em 24 mar. 2012). Além deste, a DPU tem realizado dezenas de Itinerantes ao ano – v.g., as últimas, no Município de Machadinho do Oeste-RO, Campos Belos-GO, São Domingos-GO, Alto Paraíso-GO, Bocaiúva-MG, Guaraciama-MG, ainda havendo vários pedidos de Itinerante formulados por movimentos locais, como da defesa dos direitos dos quilombolas, indígenas, dentre outros, que, paulatinamente, tem sido atendidos, em que pese limitados pelas restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal, mormente as referentes às diárias e passagens (imprescindíveis para o acesso dos Defensores aos locais pretendidos).

destinado ao atendimento da população em situação de rua, ao encaminhamento das demandas ao Poder Judiciário – para isso conta com o apoio do Juizado Especial Federal, que confere maior celeridade ao processo e deixa de exigir comprovante de residência, adequando a prestação jurisdicional às necessidades específicas dos beneficiados pelo Projeto. Além disso, também há um trabalho de divulgação dos direitos inerentes à cidadania, bem como de diálogo com os movimentos ligados à causa, de forma a fomentar não somente o acesso à justiça, mas também políticas públicas voltadas à população de rua.<sup>53</sup> Exemplo da importância do Projeto foi o relato do coordenador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, Anderson Lopes Miranda, em palestra sobre “A situação da População de Rua em São Paulo e no Brasil”, quando salientou a importância da cooperação entre DPU e DPE: “este projeto vem promover vida digna àquele que não tem nome, que é excluído, e que clama para que entendamos seus anseios, suas dificuldades”.<sup>54</sup>

### O Curso de Defensores Populares<sup>55</sup>, com edição anual,

---

53 O Projeto foi implantado pela Defensora Pública Federal Viviane Ceolin Dallasta e oficializado em 25 de janeiro de 2012 pela [Portaria 42/12](#), que foi publicada no Diário Oficial da União, à seção 2, página 27. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7340:oficializado-projeto-que-atua-pelos-direitos-dos-moradores-de-rua&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7340:oficializado-projeto-que-atua-pelos-direitos-dos-moradores-de-rua&catid=79:noticias&Itemid=220)>. Acesso em 24 mar. 2012.

54 Relato em Seminário destinado a discutir estratégias para o acesso à Justiça de pessoas em situação de rua, realizado na Sede do Tribunal Regional Federal da 3a Região em 25 de novembro de 2011, com parceria da DPU. Notícia veiculada em : <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6653:ampliacao-de-direitos-a-morador-de-rua-e-discutido-em-seminario&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6653:ampliacao-de-direitos-a-morador-de-rua-e-discutido-em-seminario&catid=79:noticias&Itemid=220)>. Acesso em 24 mar. 2012.

55 O Projeto, no âmbito da Defensoria Pública da União, é coordenado pelo Defensor Público Federal Jânio Urbano Marinho, com a colaboração da Defensora Pública Federal Nara de Sousa Rivitti, e se encontra atualmente em seu quarto módulo anual, já tendo formado mais de cem defensores populares. Informações sobre o I Curso disponíveis em <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/20/documentos/cursos%20e%20afins/folder%20Defensores%20>

é ministrado pela Defensoria Pública da União em São Paulo em parceria com a Escola da Defensoria Pública do Estado, com apoio de diversos movimentos sociais, e promove a formação acadêmica das lideranças comunitárias em matéria de cidadania, cultura brasileira, política, direitos humanos e acesso à Justiça. O intuito é proporcionar a inclusão das lideranças locais, a fim de que sejam capazes de identificar e defender os direitos de suas comunidades.

A interação com os movimentos sociais também tem resultado no acesso à justiça aos estrangeiros, principalmente no Município de São Paulo, em que a DPU tem firmado importantes parcerias com ONG's e outras entidades de defesa dos trabalhadores migrantes, tais como o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC). Isso sem olvidar o pioneiro trabalho de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>56</sup>, bem como o constante contato com os Consulados, de forma a possibilitar o encaminhamento das demandas de permanência, opção de nacionalidade, ensino e saúde à DPU, transformando a DPU em um “canal de comunicação” entre as comunidades migrantes e o Poder Público.<sup>57</sup>

[Populares.pdf](#)>. Acesso em 22 mar. 2012.

56 O Grupo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é coordenado pelas Defensoras Públicas Federais Daniela Muscari Scacchetti e Fabiana Galera Severo, que também são membros do Comitê Interinstitucional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo.

57 Exemplo disso é a interação da DPU com a comunidade boliviana, resultante em diversas ações institucionais que excedem o âmbito jurídico para culminar na própria integração com a sociedade brasileira, *v.g.*, participação em eventos de combate ao *bullying* boliviano. As demandas relacionadas à assistência aos imigrantes bolivianos – incluindo-se o fornecimento de maiores informações aos migrantes sobre o Acordo de Residência do Mercosul, que facilita a permanência

No que concerne aos presos estrangeiros, motivada por solicitação oriunda da ONG Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), a DPU implantou Grupo de Assistência<sup>58</sup> destinado a atendimentos nas Penitenciárias<sup>59</sup>, com deslocamento de Defensores Públicos às unidades prisionais para divulgação dos direitos dos presos estrangeiros, inclusive através da confecção e entrega de Cartilhas<sup>60</sup>, interação e comunicação com outras instituições, acompanhamento de inquéritos de expulsão, realização de transferência de detentos ao país de origem, de forma a efetivar os direitos fundamentais da população carcerária proveniente dos mais diversos países. Dessa maneira, a incapacidade organizacional dessa esfera da população é suprida pela fiscalização, prevenção e defesa dos direitos perante o Poder Judiciário e a Polícia Federal, sem olvidar a colocação da temática na pauta de debates do Conselho Nacional de Justiça e do Poder Executivo.<sup>61</sup>

## O Projeto “Erradicação do Escalpelamento - Justiça

---

-, através da DPU, têm chegado às mais altas esferas do governo e, recentemente, à Embaixada da Bolívia. Exemplificativamente, leia-se: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7402:embaixador-recebe-proposta-sobre-bolivianos-indocumentados&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7402:embaixador-recebe-proposta-sobre-bolivianos-indocumentados&catid=79:noticias&Itemid=220)>. Acesso em 25 mar. 2012.

58 Trata-se do Grupo de Assistência a Presos Estrangeiros do Estado de São Paulo, implantado pela Defensora Pública Federal Ana Luisa Zago de Moraes, co-autora do presente artigo, em janeiro de 2011, e coordenado, no ano de 2012 pelo Defensor Público Federal João Freitas de Castro Chaves.

59 Penitenciária Feminina da Capital, em São Paulo-SP, em que se encontram aproximadamente 400 estrangeiras presas, bem como Penitenciária Cabo Marcelo Pires, em Itaí-SP, que é exclusiva para estrangeiros do sexo masculino, com aproximadamente 1400 presos (conforme dados da SAP, atualizados no ano de 2011).

60 Como é a Cartilha sobre Direitos dos Presos Muçulmanos, disponível no site <[www.dpu.gov.br](http://www.dpu.gov.br)>.

61 Através da realização de Eventos como o Seminário “Mulheres Encarceradas” e o Seminário “Presos Estrangeiros”, o último realizado em 9 de março de 2012.



para a População Invisível”, coordenado pela Defensora Pública Federal Luciene Strada, foi o vencedor da categoria Defensoria Pública na VII edição do Prêmio Innovare, realizada em 2010, e se destina à defesa das mulheres vítimas de escarpelamento. A iniciativa trabalha, desde 2005, com duas linhas: a reparadora e a preventiva. Na reparadora, a DPU orienta as vítimas sobre seus direitos e, além disso, auxilia a providenciar os documentos necessários para o recebimento de indenização e trabalhar para que tenham o atendimento médico necessário para tratar e reparar os danos causados pelo acidente, que acontece nas embarcações sem proteção no eixo do motor e resulta na retirada brusca do couro cabeludo, principalmente de mulheres e crianças. Já na linha preventiva, a instituição incentiva a cobertura do eixo do motor dos barcos e promove campanhas de prevenção dos acidentes, além de ensinar, inclusive, como evitá-los e até mesmo agir diante de um acidente.<sup>62</sup>

Em 22 de março de 2012, o Defensor Público-Geral Federal, Haman Córdova, e a Ministra Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) da Presidência da República, Luiza Bairros, assinaram acordo de cooperação que integra a Defensoria Pública da União à campanha Igualdade Racial é Pra Valer, com foco na promoção de ações contra a discriminação. O acordo terá vigência de três anos e se propõe

---

62 Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6895:viii-edicao-do-premio-innovare-tem-participacao-da-dpu&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6895:viii-edicao-do-premio-innovare-tem-participacao-da-dpu&catid=79:noticias&Itemid=220)>. Acesso em 26 mar. 2012.

a definir políticas públicas contra a discriminação racial. Pelo documento, a DPU se compromete a criar um ofício especializado para atendimento de povos e comunidades tradicionais, a exemplo de grupos quilombolas, ciganos e de terreiros. A instituição também atuará na elaboração de manuais e cartilhas informativas específicas, dirigidas a defensores, comunidades tradicionais e gestores públicos.<sup>63</sup>

Antes disso, a DPU já atuava em defesa das comunidades quilombolas em diversos Estados – merecendo destaque a Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. No Maranhão, foi assinado Termo de Cooperação Técnica voltado ao fortalecimento da política de regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, fazendo parte a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (Aconeruq), a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE/MA), a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Maranhão, e Secretaria Estadual de Igualdade Racial do Maranhão. O Grupo de Trabalho possui importante atuação destinada ao “reconhecimento de direitos de comunidades tradicionais às quais historicamente foi negada a regularização da posse de terras”, como ressalta o Titular do Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva local, Yuri Costa.<sup>64</sup>

---

63 Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7796:defensoria-publica-e-seppir-assinam-acordo-contr-a-discriminacao&catid=36:destaque2](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7796:defensoria-publica-e-seppir-assinam-acordo-contr-a-discriminacao&catid=36:destaque2)>. Acesso em 26 mar. 2012.

64 Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5117:dpuma-ratifica-cooperacao-em-defesa-de-quilombolas&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5117:dpuma-ratifica-cooperacao-em-defesa-de-quilombolas&catid=79:noticias&Itemid=220)>. Acesso em 26 de março de 2012.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a Defensoria Pública, a despeito de ser um órgão público relativamente novo, lançado institucionalmente na Constituição Federal de 1988, tem acumulado um importante papel na efetivação do princípio fundamental de acesso à justiça, bem como vem crescendo sua missão de defender grupos desfavorecidos do ponto de vista social, econômico e jurídico.

Sua criação, aliás, reflete a escolha constitucional por novos mecanismos de inserção social. Não basta, no entanto, tal “eleição” constitucional desse modelo de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados: como bem alerta Celso Fernandes Campilongo<sup>65</sup>, a sociedade é uma complexa rede de comunicações e, para cumprir sua função, o sistema jurídico deve se valer de estruturas que se adaptem a essa complexidade. Assim, deve o Poder Executivo, além de possibilitar a efetiva implementação e ampliação da Defensoria Pública, facilitar seu acesso aos demais órgãos públicos para que esta efetivamente represente os cidadãos e, por fim, os movimentos sociais. Da mesma forma, o Poder Judiciário deve prosseguir assumindo comportamento cada vez mais ativista em relação às demandas coletivas.

Paralelamente à ampliação da Defensoria Pública

---

<sup>65</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. São Paulo, Max Limonad, 2000.

e à sua legitimação para atuação em demandas judiciais coletivas e também defendendo direitos transindividuais na esfera administrativa, é também uma tendência atual a maior organização dos grupos sociais. Antes limitados a um espaço delimitado, as facilidades de comunicação e interrelacionamento permitem uma maior escala do ativismo, desde associações de bairro às ONGs globais. Esses grupos, institucionalmente organizados ou não, demandam por acesso à justiça para o equacionamento de suas demandas.

Nesse ponto, como também analisado, o papel da Defensoria Pública é essencial, seja judicial ou extrajudicialmente, inclusive através da realização de projetos no âmbito da "prevenção", mormente da "educação em direitos", como é o Curso de Defensores Populares. Nesse norte, o sucesso e crescimento de projetos sociais no âmbito da Defensoria Pública da União são prova de que o entrosamento entre Defensoria Pública e movimentos sociais é uma combinação que vem dando bons resultados, através do efetivo acesso à justiça.

Por derradeiro, conclui-se que as "ações" para o acesso à justiça das minorias empobrecidas e excluídas depende, de um lado, de sua auto-organização e, de outro, de um instrumento cada vez mais eficaz para a solução de questões coletivas, que é a Defensoria Pública. Para a efetivação deste acesso, os próprios movimentos sociais devem lutar pela efetiva implementação e fortalecimento do órgão, que ainda necessita adquirir o tamanho e a força política necessários para o cumprimento de sua missão.

A Defensoria Pública, em contrapartida, deve ampliar cada vez mais seus projetos sociais, assim como levar as demandas sociais a todas as esferas de Poder, de forma dinâmica, criativa e independente.

## REFERENCIAS

ABRÃO, Paulo e TORELLY, Marcelo. Assessoria Jurídica Popular. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. Lua Nova: 2009. N. 76, pp. 49-86.

BARROS, Vinícius Diniz Monteiro de. Acesso ao Direito, processo constitucional e Defensoria Pública – interseções. Revista da Defensoria Pública da União. N. 2. Páginas 9-32.

BOSCHI, Renato Raul. A arte da associação: Política de Base e Democracia no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O direito na sociedade complexa. São Paulo, Max Limonad, 2000.

CAPPELLETI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

DE VITTO, Renato Campo e CASTRO, André. A Defensoria Pública como instrumento de consolidação da democracia. In Slakmon, Catherine; Machado, Máira Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (Orgs.). Novas direções na governança da justiça e da segurança. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em [http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Sistema%20Penal/Seguranca\\_Publica/Justica\\_Seguranca\\_Novas\\_Direcoes.pdf](http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Sistema%20Penal/Seguranca_Publica/Justica_Seguranca_Novas_Direcoes.pdf).

Acesso em 20 mar. 2012.

DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9ª ed. Salvador: Juspodvm, 2008

FARIA, José Eduardo. Justiça e Conflito: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FELISMINO, Lia Cordeiro. A Defensoria Pública como Instrumento de Efetivação do Direito Fundamental de Acesso à Justiça. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. Disponível em <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao\\_paulo/2284.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2284.pdf)>. Acesso em 20 mar. 2012.

GALLIEZ, Paulo. A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ROCHA, Alexandre Lobão. A exclusão legal da população carente. Brasília: Thesaurus, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. Revista de Processo, São Paulo, n.37, jan-mar, 1985.

SALVIANO, Ricardo. A Efetividade do Processo: um dos componentes do Pacto Republicano. Brasília: Consulex, 2010.







# A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO EM REDE DA DEFENSORIA PÚBLICA, ASSISTÊNCIA JURÍDICA POPULAR E MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

*Camila Vieira Nunes Moura<sup>66</sup>*

## RESUMO

O presente trabalho visa estudar a importância da atuação articulada da Defensoria Pública, Movimentos Sociais e Populares e Assessoria Jurídica Popular para superar os principais entraves à concretização do direito de acesso à justiça.

---

66 Defensora Pública do Estado do Ceará, do NUHAM – Núcleo de Habitação e Moradia. Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Público pela UVA e em Direito Processual: Grandes Transformações pela UNAMA - UVB – Rede LFG..

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Acesso à Justiça. Efetividade. Defensoria Pública. Movimentos sociais e populares. Assessoria Jurídico Popular.

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios do Direito na atualidade é possibilitar a efetiva concretização do direito de acesso à justiça. Erigido ao status de norma constitucional, o direito de acesso à justiça é um direito fundamental previsto no art. art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988.

Contudo, a simples inclusão do direito do acesso à justiça no rol dos direitos fundamentais não é suficiente para assegurar a sua efetividade, o que transforma esse tema em um dos mais discutidos na atualidade.

Tal princípio compreende não apenas o acesso aos Tribunais, mas também o direito de alcançar, através de um processo munido das garantias do devido processo legal, a efetiva tutela dos direitos violados ou ameaçados.

É o acesso à ordem jurídica justa, proporcionado igualmente a todos, sem distinção, indo muito mais além da simples propositura de uma ação, pois o acesso à justiça só atinge o seu objetivo com a efetiva entrega do bem jurídico tutelado a quem de direito e em tempo hábil a sua fruição.

É nesse contexto que se percebe a relevância dos movimentos sociais e populares para pautar na agenda política do

país as reivindicações da grande maioria da população, garantindo a concretização de seus direitos; da Assessoria Jurídico Popular; e da atuação da Defensoria Pública, que tem se revelado um instrumento essencial à ampliação do acesso efetivo à justiça, tendo em vista a sua natural vocação para a defesa dos direitos dos grupos mais vulneráveis, garantindo o empoderamento da população menos favorecida economicamente.

Assim, busca-se estudar os efeitos produzidos a partir da atuação articulada desses importantes atores sociais e sua possível contribuição para a efetivação do direito de acesso à justiça e a superação de seus principais óbices, restando patente a relevância e a atualidade do tema.

## 2 O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

O direito de acesso à justiça está previsto na Carta Magna, em seu art. 5º, inciso XXXV, que dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, tendo sido inserido no rol dos direitos fundamentais.

Nos dizeres de Pérez Luño, a expressão direitos fundamentais “é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”<sup>67</sup>.

---

67 LUÑO, Antonio Enrique Peres e outros. **Los Derechos Humanos, Significación, Estatuto Jurídico y Sistema**. Sevilla. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979, p. 23 - 24, *apud* SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1993, p. 164.

São fundamentais por serem indispensáveis, essenciais a cada ser humano. São fundamentais do homem, no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.<sup>68</sup> São, portanto, os direitos inerentes à pessoa humana, independente de gênero, raça, cultura, cor ou idade, reconhecidos pela ordem jurídica.

Dessa forma, os direitos fundamentais constituem um núcleo de proteção à dignidade da pessoa humana em um dado momento histórico, reconhecidos pela ordem jurídica vigente devendo, por conseguinte, ser resguardados na Constituição Federal e dotados de força vinculativa máxima.

Assim, os direitos fundamentais se converteram em valores diretivos para a administração e legislação, sendo a concretização do texto constitucional e a sua efetiva introdução na realidade social um dos principais desafios do Direito na atualidade.

Porém, percebe-se que a simples inclusão do acesso à justiça no rol dos direitos fundamentais é insuficiente para assegurar a sua efetividade, mormente quando tal princípio não consagra apenas o acesso aos Tribunais, mas também o direito de alcançar, através de um processo munido das garantias do devido processo legal, a efetiva tutela dos direitos violados ou ameaçados.

É o acesso à ordem jurídica justa, proporcionado a todos, sem distinção, e que só atinge o seu objetivo com a efetiva

---

68 Ibid., p. 164.

entrega do bem jurídico tutelado a quem de direito.

O acesso à justiça deve ser analisado, portanto, a partir do destinatário final da prestação jurisdicional, só sendo satisfatório quando o autor recebe exatamente aquilo a que tenha direito e em tempo hábil para o seu devido aproveitamento, sendo o mero acesso formal aos Tribunais insuficiente para concretizar esse princípio.

Logo, são necessários meios que assegurem a efetiva concretização desse princípio, garantindo-se não só a ampliação do acesso aos tribunais ou a efetividade do processo na tutela dos interesses postos em juízo, sejam esses individuais ou pertencentes às massas, mas também a ampliação dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos.

Ademais, o acesso à justiça, na visão de Mauro Cappelletti<sup>69</sup> e Bryant Garth, “pode ser encarado como 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”.

É o popularmente conhecido “direito a ter direitos”, que precisa cada vez mais ser difundido junto à população para que esta se valha de todos os meios necessários a sua efetivação.

Assim, Mauro Cappelletti, um dos principais estudiosos do acesso à justiça, identificou três ondas renovatórias do direito processual.

A primeira delas compreende a assistência judiciária

---

69 CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 12.

aos hipossuficientes, que se preocupa justamente com a universalização do acesso à justiça como um meio para a efetivação de direitos, não podendo a insuficiência de recursos constituir óbice à busca pela prestação jurisdicional.

A segunda onda renovatória preocupava-se com a tutela dos interesses difusos e coletivos, que levou aos tribunais os conflitos de massa, possibilitando o desenvolvimento de instrumentos que possibilitassem a resolução de conflitos pertencentes a um considerável número de pessoas.

Portanto, a própria noção de direitos metaindividuais surgiu para possibilitar o acesso à justiça de situações que antes não encontravam guarida no Poder Judiciário, começando-se, a partir daí, a se desenvolver o processo coletivo.

Já a terceira onda renovatória do direito processual<sup>70</sup> engloba a metamorfose do direito processual para garantir de forma efetiva um direito e uma justiça mais acessíveis.

A respeito das principais ondas renovatórias, resume com maestria Fredie Didier<sup>71</sup>:

Sempre é bom recordar as três fases ou ‘ondas’ evolutivas a que se refere Mauro Cappelletti no relatório Geral do Projeto de Florença. O acesso à justiça evoluiu em ondas, uma primeira onda ligada à assistência judiciária aos pobres, uma segunda

---

70 Ana Karoline dos Santos Pinto identifica, ainda, uma “quarta onda renovatória do acesso à justiça”, qual seja o acesso à justiça internacional, exercendo a Defensoria Pública importante papel, mormente quando se observa a figura do Defensor Público Interamericano. PINTO, Ana Karoline dos Santos. **O defensor público interamericano e a concretização do acesso à justiça no sistema americano de proteção aos direitos humanos**. Fortaleza, UFC, 2013. 122p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 2013.

71 JUNIOR, Fredie Didier. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. Vol. 4. 1ª ed. Salvador: Editora Podivm, 2007, p. 111.

onda, na qual se possibilitou a “representação” dos direitos difusos, e uma terceira onda, que consiste no enfoque ‘amplo’ do princípio que ressalta a ‘necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio’, ou seja, prever técnicas processuais e formas de tutela aptas a atender de forma específica os direitos protegidos.

Assim, um dos pressupostos lógicos do acesso à justiça é a garantia de assistência jurídica aos hipossuficientes, tendo o Estado brasileiro adotado corretamente o munus de patrocinar, seja de forma judicial ou extrajudicial, os interesses das pessoas necessitadas através da Defensoria Pública, instituição autônoma criada para garantir o acesso à justiça às pessoas em condição de vulnerabilidade, que também tem despontado no cenário jurídico como importante instrumento não só na educação em direitos e no patrocínio em juízo de causas individuais, mas também na resolução extrajudicial de conflitos e na tutela dos interesses metaindividuais, pertencentes a um considerável número de pessoas, principalmente através da sua legitimação para a propositura da Ação Civil Pública.

Dessa forma, o direito de acesso à justiça consiste na universalização da jurisdição, exercida através de uma população que tenha pleno conhecimento acerca de seus direitos e das formas existentes para exigí-los, com iguais oportunidades para demandar a tutela de seus direitos, exercendo a Defensoria Pública papel ímpar neste contexto.

Contudo, a atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos, principalmente daqueles pertencentes a uma coletividade,

só logrará êxito se articulada com os próprios sujeitos coletivos de direitos, destacando-se, dentre estes, os movimentos sociais e populares, consoante restará demonstrado no tópico a seguir.

### **3 ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA JUNTO A MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES: ANÁLISE SÓCIO JURÍDICA. O SURGIMENTO DE SUJEITOS COLETIVOS DE DIREITOS E A IMPORTÂNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CONCRETIZAÇÃO DE SEUS DIREITOS.**

Alijada da participação na política no período da ditadura militar, a sociedade brasileira se viu impedida de influir na vida política do país. Com a volta da democracia, tornou-se imperioso resgatar a participação popular e a capacidade de a sociedade atuar nos espaços de decisão e da vida política do país, merecendo destaque os diversos movimentos sociais e populares existentes nos anos 80, que buscavam o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, mobilizados para possibilitar o atendimento aos interesses da sociedade e a eliminação das privações das pessoas.

A esse respeito, esclarece Margarita Bosh Garcia<sup>72</sup>:

Os anos de ditadura militar ficaram simbolizados pelo afastamento da sociedade civil de toda e qualquer ação ou participação na política ou na gestão pública. Essa falta de abertura estava inserida

---

72 CABRAL, Edson Aaraújo [Org.] Sistema de Garantia de Direito: um Caminho para a Proteção Integral. Recife: Cendhec, 1999, p. 257.



dentro da Doutrina da Segurança Nacional, que era o pensamento irradiado por toda a América Latina e marcou todas as políticas públicas da época. A falta de participação na gestão pública fez com que a própria sociedade deixasse de acreditar que poderia fazer alguma coisa pelas vias legais – daí o surgimento das opções pela clandestinidade, pela força.

Destaque-se, por oportuno, toda a mobilização da sociedade civil que culminou com a inclusão do art. 227 na Constituição Federal e com a posterior criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, bem como no reconhecimento de que a equivocada visão da criança e do adolescente como objeto de tutela por parte do Estado e não como sujeito de direito merecia ser imediatamente revista e deixada para trás, passando a ser vistos como pessoas em desenvolvimento aos quais são assegurados todos os direitos necessários à plena realização da dignidade humana.

Tal movimento, como tantos outros existentes tais como em defesa da mulher, dos idosos, das pessoas com deficiência, do direito à moradia, reafirma a importância de se ouvir as mais diferentes vozes na formulação, decisão e implementação de políticas públicas voltadas à grande maioria da população brasileira, sobretudo para potencializar os seus resultados.

Assim, foi a própria sociedade que se organizou e exigiu o reconhecimento da necessidade de concentração de esforços e maior empenho do Estado em determinadas áreas, restando imprescindível a atuação articulada de toda a sociedade

para garantir a efetivação de direitos.

Os movimentos populares são espécie do gênero movimentos sociais que objetivam o atendimento das necessidades fundamentais da população, fruto das próprias contradições sociais. Já os movimentos sociais consistem em uma atuação coletiva de um grupo organizado que objetiva uma mudança social para a consecução de objetivos políticos, através de ação organizada de caráter permanente, citando-se como exemplo o MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

Percebe-se, por conseguinte, o potencial dos movimentos sociais e populares de constituir direitos, rompendo com uma ordem autoritária que restringia a mobilização dessas diversas formas de organização social para se criar uma nova identidade através do surgimento de um sujeito coletivo de direito.

Assim, os movimentos sociais e populares são sujeitos coletivos de direitos, reconhecidos como agentes de reivindicação e de criação de direitos a partir das suas novas formas de mobilização e organização, tendo participação ativa e indispensável na luta por seus direitos, animando constantemente a criação de novas formas possíveis de construção e participação democráticas.

Destaque-se, por oportuno, os reflexos da cidadania ativa na construção do Direito, consoante Marilena Chauí<sup>73</sup>, em sua participação na XIII<sup>a</sup> Conferência Nacional da Ordem dos Advogados, em 1990:

---

73 Anais da XIII Conferência Nacional da OAB, 1990.

a cidadania ativa é a que é capaz de fazer o salto do interesse ao direito, que é capaz portanto de colocar no social a existência de um sujeito novo, de um sujeito que se caracteriza pela sua autoposição como sujeito de direitos, que cria esses direitos e o movimento da criação desses direitos exige que eles sejam declarados, cuja declaração abra o reconhecimento recíproco. O espaço da cidadania ativa, portanto, é o da criação dos direitos, da garantia desses direitos e da intervenção, da participação direta no espaço da decisão política.

É nesse cenário de reafirmação de direitos e de participação efetiva da população para pautar as suas necessidades na agenda política do país, que se pensam formas eficazes de se conferir vez às vozes geralmente roucas de tanto bradar da maioria da população, despontando como uma importante solução nesse processo de concretização de direitos a atuação articulada dos movimentos sociais e populares, da Defensoria Pública e Assessoria Jurídica Popular.

A Defensoria Pública encontra a sua razão de ser na garantia de acesso à Justiça às pessoas em condição de vulnerabilidade. É um poderoso meio de corrigir distorções e de garantir a todos a igualdade material e o pleno e integral exercício dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana e daqueles previstos na legislação e no sistema jurídico vigente.

Também é um importante instrumento de remoção das principais fontes de privação de liberdade, através da tutela dos direitos e instrumentos que ajudam a promover todas as oportunidades sociais necessárias ao pleno desenvolvimento não

apenas de cada ser humano individualmente considerado, mas também de toda a coletividade, contribuindo para a formação de uma população esclarecida acerca de seus direitos e fortalecida, com o nível de organização necessário para que possa se valer de todos os instrumentos existentes para garantir a efetividade desses direitos.

Para bem desempenhar seu mister constitucional a Defensoria Pública deve preocupar-se constantemente em permanecer em seu ambiente natural que é o seio da comunidade, bem como deve revisitar diuturnamente a sua missão institucional de garantir o acesso à justiça aos necessitados, contribuindo para a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, jamais podendo encastelar-se em fóruns ou gabinetes, afastando-se do clamor da população que é o seu alento natural.

Esclareça-se o significado da expressão “necessitados”, não podendo mais tal palavra ser entendida como sinônimo de hipossuficiência econômica, pois, em verdade, a carência de recursos é apenas um dos tipos de hipossuficiência, devendo ser compreendida nessa expressão qualquer deficiência que se torne um óbice ao efetivo acesso à justiça.

A verdadeira missão da Defensoria Pública é amparar todo aquele que se encontre numa posição de inferioridade numa relação jurídica, tais como o consumidor, o idoso, a criança e o adolescente, dentre outros, merecendo, em razão de seus diversos tipos de carência, a devida proteção, garantindo-lhes o acesso à justiça.

Assim, a Defensoria Pública é um importante meio de

se realizar a própria justiça social, já que se faz presente e atua junto às camadas mais vulneráveis e fragilizadas da população, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, devendo manter constante diálogo e interação com o seu público alvo.

Tanto é verdade que a Lei Complementar nº 132/2009, reformando a Lei Complementar 80/1994, incluiu a Seção III-A no Capítulo I do Título IV, que cria e dispõe acerca da Ouvidoria Geral da Defensoria Pública do Estado.

Consoante o artigo 105-B, o Ouvidor Geral será escolhido pelo Conselho Superior, dentre cidadãos de reputação ilibada, não integrante da Carreira, indicado em lista tríplice formada pela sociedade civil.

Assim, o modelo externo de Ouvidoria adotado pela Defensoria Pública, segundo o qual o Ouvidor Geral não pertence ao quadro de Defensores Públicos da instituição, só reitera o compromisso da instituição com a transparência e a democracia, trazendo inúmeros avanços.

Ao possibilitar o permanente diálogo entre sociedade civil organizada e Defensoria Pública, através do Ouvidor Geral e ao determinar a participação do Ouvidor Geral, com direito a voz, no Conselho Superior da Defensoria Pública, garante-se a participação social na construção e definição das políticas e atividades desenvolvidas pela instituição, o que potencializa a efetividade e a qualidade do serviço público prestado, garantindo maior democratização a sua atuação a partir de instrumentos que possibilitam a oitiva dos principais interessados.

A criação da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública tem papel relevantíssimo na construção permanente de uma instituição voltada a atender aos principais anseios da população, sendo responsável por transformar as principais demandas da sociedade civil organizada em atuação defensorial concreta, garantindo-se ainda mais o fortalecimento e a legitimação da Defensoria Pública através da efetiva participação da população.

Por ser uma instituição criada para garantir o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade, que apresenta uma preocupação constante em pautar a sua atuação para atender às principais demandas da sociedade de forma democrática, os movimentos sociais e populares e a assessoria jurídica popular devem enxergar nessa instituição uma aliada na luta pela efetivação de direitos, que vai reforçar o empenho na concretização dos anseios dos movimentos sociais e populares, na medida em que estes se valem de uma instituição criada pelo próprio Estado para promover a garantia desses direitos.

Ademais, foi a própria Constituição Federal que garantiu a representação das pessoas em condição de vulnerabilidade na vida política do país, conferindo a seus interesses uma importância tal que culmina na criação de uma instituição para garantir a tutela por parte do Estado dos direitos de tal grupo social, composto pela maioria da população brasileira.

Tanto é verdade que o legislador constituinte previu a autonomia da Defensoria Pública, não estando tal instituição contida na estrutura de qualquer dos Poderes do Estado, imprescindível para garantir uma atuação independente na

realização de seu mister constitucional.

Dessa forma, os movimentos sociais e populares podem e devem se valer da Defensoria Pública para potencializar a sua voz, para entoar o coro e todas as práticas atinentes a assegurar os direitos da população mais vulnerável, podendo a Defensoria Pública, através de suas múltiplas funções e formas de atuação, desempenhar papel ímpar também no empoderamento popular, através da assistência jurídica, da educação em direitos, da participação em fóruns e redes, da mobilização e do controle social alcançado através de atuação articulada entre movimentos sociais e populares, Assessoria Jurídica Popular e Defensoria Pública, havendo inúmeros instrumentos postos à disposição da comunidade para alcançar tal finalidade, sendo o mais recente deles a previsão da criação da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública.

A atuação articulada dos movimentos populares, Defensoria Pública e Assessoria Jurídica Popular é a garantia da aproximação do Direito da realidade social, garantindo a tutela efetiva dos direitos da população mais vulnerável e a representatividade de seus interesses, através de medidas judiciais ou extrajudiciais para impedir, sanar e minimizar os efeitos das ofensas a tais direitos.

## **4 A DEFENSORIA PÚBLICA E A EDUCAÇÃO JURÍDICO POPULAR**

Uma das mais importantes atuações da Defensoria Pública na atualidade e que ganha cada vez mais destaque é o seu papel na educação em direitos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 134, reconhece a indispensabilidade e a permanência da Defensoria Pública ao dispor que esta é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, de forma a garantir a assistência jurídica gratuita e integral àqueles que comprovarem insuficiência de recursos financeiros, na forma do art. 5º, LXXIV, da CF/88.

Contudo, apesar de a Carta Magna não ter explicitado em seu artigo 134 a competência da Defensoria Pública para a educação em direitos, infere-se que tal missão também compete a tal instituição, pois o art. 3º da Constituição Federal assevera que constituem objetivos da República Federativa do Brasil:

- I- construir de uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ora, a Defensoria Pública no exercício do seu mister constitucional realiza todos os objetivos da República Federativa do Brasil, restando imprescindível para atingir tal finalidade que a população seja devidamente informada e esclarecida acerca



de seus direitos até mesmo para que procure a orientação jurídica prestada pela instituição para garanti-los e se utilize dos instrumentos jurídicos existentes para recompor os direitos eventualmente violados.

Dessa forma, a educação em direitos é pressuposto da própria orientação jurídica prestada Defensoria Pública, sendo anterior a esta e corretamente prestada pela instituição, pois a Defensoria Pública, ao promover a educação em direitos, está contribuindo para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais, bem como para a promoção do bem de todos.

Assim, à luz da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, ao cumprir com a sua missão constitucional e ao atuar visando atingir os objetivos da República Federativa do Brasil pode e deve promover a educação em direitos.

Para corroborar com o exposto, visando esclarecer ainda mais as atribuições da Defensoria Pública e afastar quaisquer dúvidas a esse respeito, destaque-se o art. Art. 4º, III, da LC 132/10 que, expressamente, elenca como uma das funções institucionais da Defensoria Pública a promoção da difusão e da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

Assim, a partir de tal dispositivo percebe-se que a educação em direitos consta expressamente no rol das atribuições a serem desempenhadas pela Defensoria Pública, sendo todo

Defensor Público um educador jurídico popular.

Importante que a norma em questão, ao contrário de outras, não se afasta da realidade, mas reconhece uma função já exercida na prática por todos os Defensores Públicos que levam, diuturnamente, à população o conhecimento acerca de seus direitos, sendo comum o trabalho realizado para tal fim dentro das comunidades.

Levando à população o conhecimento e os esclarecimentos acerca de seus direitos e dos mecanismos postos à disposição para exigí-los e concretizá-los, é estimulado o protagonismo da própria população na luta pela efetividade de seus direitos, cumprindo, por conseguinte, o Defensor Público o seu papel de agente de transformação social.

Além de compreender a assistência judiciária, o assessoramento no decorrer do processo, a Defensoria Pública presta assistência jurídica e educação jurídica popular buscando munir a própria comunidade de instrumentos adequados para lutar pelos seus próprios direitos, a partir da informação, mobilização e organização comunitárias.

Busca-se, portanto, capacitar a comunidade para que ela própria exerça um papel ativo na luta pela efetivação de direitos, assumindo uma postura crítica e desenvolvendo meios para se chegar ao acesso efetivo à justiça, através da promoção de encontros, debates, palestras e seminários, através do desenvolvimento da educação em direitos, atividades de sensibilização, mobilização social e desenvolvimento e estruturação de casas de mediação, onde os mediadores são

formados por membros da própria comunidade.

Longe do assistencialismo e do individualismo, a assistência jurídica popular busca mostrar à própria comunidade que ela não só tem voz, como também apresenta um papel fundamental na efetivação de direitos, sendo o processo apenas uma das formas de se buscar a justiça social.

Assim, a Defensoria Pública fornece subsídios para que a própria população assuma papel relevante na reivindicação de seus direitos, consciente de que tem a seu lado uma instituição autônoma e independente criada exclusivamente para servir aos hipossuficientes através da prestação de assistência jurídica integral e gratuita custeada pelo Estado, uma imperiosa determinação contida na Constituição Federal.

Demais disso, devem ser estimuladas todas as práticas que favoreçam a organização comunitária e o controle social, pois quanto mais pessoas tiverem conhecimento de seus direitos e lutarem pela sua observância, mais amplo e efetivo será o acesso à justiça.

Logo, para possibilitar a ampliação da percepção da cidadania é imprescindível a promoção não apenas da educação em direitos, mas também do fortalecimento do diálogo entre as diversas instituições que promovem a assistência jurídica e os movimentos sociais e populares, devendo a efetivação de direitos ser uma preocupação constante também do Estado, que assume papel ímpar na implementação de políticas públicas e na ampliação do acesso à justiça às pessoas em condição de vulnerabilidade.

## **5 ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA E ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR: INTERCONEXÕES DE PRÁXIS JURÍDICAS NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS REIVINDICADOS POR MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES E PRINCIPAIS DIFICULDADES.**

É nesse contexto que se destaca a importância do constante diálogo e atuação conjunta da Defensoria Pública e da assessoria jurídica popular, sobretudo para se garantir o efetivo respeito aos direitos humanos.

As violações aos direitos humanos, uma das mais graves formas de violação de direitos, exigem atuação imediata de forma a tentar minimizar as consequências nefastas do seu desrespeito, restando imprescindível a atuação articulada de instituições e movimentos sociais e populares para coibir tais práticas.

Assim, na maioria das vezes movimentos sociais e populares, assessoria jurídica popular e Defensoria Pública atuam lado a lado para garantir a efetividade e o respeito aos direitos fundamentais das pessoas em condição de vulnerabilidade.

Ora, as demandas sociais surgem espontaneamente na comunidade, já tendo sido destacado no presente trabalho a capacidade de os movimentos sociais e populares de criar direitos.

Se tais movimentos são capazes de possibilitar a instituição de direitos, sendo a sua atuação decisiva para pautar as suas demandas no cenário político nacional, resta imprescindível

a sua atuação articulada para também assegurar o exercício dos direitos já garantidos pelo sistema jurídico pátrio vigente e para impedir e minimizar os efeitos decorrentes de sua violação.

Assim, ao perceber os primeiros sinais de violação aos direitos mais caros à sociedade, os movimentos sociais e assessoria jurídica popular devem levar tal fato ao conhecimento da Defensoria Pública para, a partir de uma atuação articulada, garantir a proteção a tais direitos.

Foi essa articulação, por exemplo, que assegurou a manutenção de posse do “Campo do Paulista” da comunidade do Serviluz, em Fortaleza, Ceará, espaço de convivência familiar, comunitária, de lazer e da prática de esportes, que pertencia há mais de cinquenta anos à comunidade, através de ação proposta pelo Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas da Defensoria Pública do Estado do Ceará, que conseguiu a concessão de liminar, em menos de quarenta e oito horas, e garantiu a cessação da turbação investida por construtora local contra tal espaço comunitário.

Percebe-se, portanto, que é o intercâmbio de informações entre tais entes e a construção e alimentação de uma rede constante de proteção aos direitos dos grupos vulneráveis que possibilitará a criação de um verdadeiro escudo de proteção forte o suficiente para desencorajar e impedir futuras violações a esses direitos em razão da legitimidade de tais direitos e da abrangência dessa nova identidade coletiva.

Assim, a interconexão na prática jurídica da assistência jurídica integral e gratuita prestada pela Defensoria Pública e

da assessoria jurídica popular deve se dar de forma constante e variada, através da educação em direitos, do estímulo ao protagonismo social da população, da articulação e atuação política para a garantia de direitos, da pressão social pelo atendimento das reivindicações populares, da atuação jurídica, também através das medidas judiciais cabíveis, destacando-se a importância da inclusão da Defensoria Pública no rol de legitimados à propositura da Ação Civil Pública, do intercâmbio de informações sobre violações a direitos e da construção de diálogo permanente com os movimentos sociais e populares, para a ampliação do acesso à justiça.

Logo, cabe aos referidos atores sociais conjugar esforços, contribuindo para a criação de um cenário cada vez mais sólido de concretização de direitos, de legitimação e participação popular e de respeito às liberdades.

Dessa forma, na luta pela efetivação de direitos, resta patente a necessidade de mobilização e atuação em rede dos mais diferentes atores sociais, sejam pessoas, movimentos sociais e populares, ou entidades em suas mais variadas formas, sejam elas governamentais, não governamentais, comunitárias ou institucionalizadas, para que tenham a efetiva capacidade de influenciar a gestão pública, a legislação e os rumos da vida política nacional.

## **6 AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NA BUSCA PELO ACESSO À JUSTIÇA**

## EM SUA ATUAÇÃO JUNTO A MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES

É com pesar que se percebe que ainda há inúmeros óbices à efetivação do direito de acesso à justiça. A própria Defensoria Pública, instituição criada para garantir o acesso à justiça da população mais vulnerável, a despeito de sua previsão na Carta Magna de 1988 de função essencial à justiça, só foi criada em 2012, mesmo após mais de 20 anos da promulgação de nossa Constituição Federal.

Ressalte-se, também, que mesmo nos Estados onde a Defensoria Pública foi criada, percebe-se a falta de interesse no aparelhamento necessário da instituição e na valorização da carreira de Defensor Público, itens indispensáveis à prestação de um serviço de assessoria jurídica integral, gratuita e de qualidade a ser prestado pelo Estado.

Na prática, raramente existe o efetivo equilíbrio na balança da justiça, pois verifica-se um Estado acusador e um Estado julgador muito mais bem aparelhado do que o Estado defensor.

Ademais, a Defensoria Pública na grande maioria dos Estados opera com poucos Defensores Públicos, que não tem condições de atender à enorme demanda, inexistindo ou existindo em número insuficiente quadro de servidores públicos de apoio composto por Assistentes Sociais, Engenheiros, Contadores, Secretários, Analistas e Técnicos Defensoriais, estagiários remunerados, com poucas sedes próprias, prejudicando a descentralização do atendimento.

A falta de valorização da carreira de Defensor Público, inclusive com a falta de adequação constitucional de subsídio com as demais carreiras que compõem o sistema de Justiça, enseja a evasão constante de Defensores Públicos para outras carreiras melhor estruturadas, inclusive financeiramente, contribuindo ainda mais para o desfalque na prestação do serviço público à população mais necessitada.

Também merece destaque a dificuldade de se implementar em todos os Estados da federação, na prática, a autonomia da Defensoria Pública prevista na Constituição Federal, em razão de um Poder Executivo Estadual que geralmente dificulta a atuação da Defensoria Pública com independência, querendo, inconstitucionalmente, consoante recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, manter a instituição vinculada ao Poder Executivo para que pratique o controle e a ingerência indevidas na instituição, em franco prejuízo à própria democracia e aos interesses da maioria da população.

Essa equivocada vinculação da Defensoria Pública ao Poder Executivo muitas vezes afasta a busca da população, movimentos sociais e populares pela instituição, que suspeita da real possibilidade da defesa de seus direitos em face do próprio Estado ou, equivocadamente, confunde a atuação em benefício da população com interesses político partidários.

Também não se pode olvidar que ainda há um desconhecimento por grande parcela da população sobre o papel desempenhado pela Defensoria Pública, o que exige um constante esforço em divulgar os serviços oferecidos pela



instituição e de possibilitar canais constantes de comunicação com movimentos sociais e populares para traduzir as demandas populares, garantindo a efetivação de direitos.

Dessa forma, verifica-se que ainda há inúmeros óbices à plena garantia do acesso à Justiça e a sua universalização, devendo a população apropriar-se da Defensoria Pública, orientando a sua atuação para a real concretização de direitos, e exigir a implementação de todas as ferramentas necessárias para que esta instituição possa efetivamente atuar, com qualidade, em favor da parcela mais pobre e vulnerável da população, realizando a sua missão constitucional, não como um favor, mas como uma obrigação do Estado.

## 7 CONCLUSÃO

São inúmeros os entraves postos à efetivação do direito de acesso à justiça, sobretudo para as pessoas em condição de vulnerabilidade.

Verificou-se, no presente trabalho, que a atuação isolada de movimentos sociais e populares, assessoria jurídica popular e Defensoria Pública são insuficientes para garantir o exercício dos direitos consagrados no sistema jurídico pátrio vigente.

Logo, uma das soluções que se apresenta é a atuação articulada, com diálogo constante, e com a construção e o fortalecimento de uma verdadeira rede de proteção dos direitos

da população mais vulnerável, formada por movimentos sociais e populares, Defensoria Pública e assessoria jurídica popular.

Observou-se, ainda, que a Defensoria Pública tem se empenhado em criar constantes canais de diálogo com a sociedade civil, sendo a mais recente prova disso a criação de sua Ouvidoria Geral, no modelo externo, para que possa traduzir as demandas sociais em sua atuação.

Verificou-se, ainda, que a população deve apropriar-se da Defensoria Pública, orientando a sua atuação para a real concretização de direitos, e exigir a implementação de todas as ferramentas necessárias para que esta instituição possa efetivamente atuar, com qualidade, em favor da parcela mais pobre e vulnerável da população, realizando a sua missão constitucional, não como um favor, mas como uma obrigação do Estado.

Assim, resta patente que a atuação conjunta dos movimentos sociais, populares, assessoria jurídica popular e Defensoria Pública potencializa a transformação social e o exercício das necessidades fundamentais da sociedade civil, contribuindo para que a grande maioria da população seja realmente ouvida e tenha os seus direitos garantidos e efetivados, bem como para a construção de uma sociedade mais livre, justa, solidária e democrática.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Shirley Silveira. O movimento popular como sujeito

criador de direitos. 2003. 200f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

FILHO, Willis Santiago Guerra. Processo Constitucional e Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora Celso Bastos, 1999.

GARCÍA, Margarita Bosch. Sistema de Garantia de Direito: um Caminho para a Proteção Integral. Organizado por Edson Araújo Cabral. Recife: Cendhec, 1999.

JUNIOR, Fredie Didier. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. Vol. 1. 5<sup>a</sup> ed. Salvador: Editora Podivm, 2005.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. Vol. 4. Salvador: Editora Podivm, 2007.

JUNIOR, José Geraldo de Sousa. Direito como Liberdade: o Direito Achado na Rua Experiências Emancipatórias de Criação do Direito. 2008. 338f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UNB – Brasília.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. Organizado por José Eduardo Faria. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MARINONI, Luis Guilherme. Novas Linhas do Processo Civil. São

Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 17<sup>a</sup> ed., São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PINTO, Ana Karoline dos Santos. O defensor público interamericano e a concretização do acesso à justiça no sistema americano de proteção aos direitos humanos. Fortaleza, UFC, 2013. 122p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ações Constitucionais: Ação Civil Pública. Organizado por Fredie Didier Jr. 2<sup>a</sup> ed. Salvador: Editora Podivm, 2007.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1993.





# ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL: DIÁLOGOS NECESSÁRIOS À CON- CRETIZAÇÃO DO DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA

*Christianny Diógenes Maia*

*Patrícia Oliveira Gomes*

*Priscylla Joca<sup>74</sup>*

## 1 INTRODUÇÃO

Em uma sociedade marcada por desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais, bem como por constantes violações à dignidade da pessoa humana e ineficácia dos direitos fundamentais, percebemos a necessidade de uma maior organização popular para a luta por garantia de direitos e por uma sociedade mais justa e igual para todos.

Nesse contexto, é inquestionável a responsabilidade social dos profissionais do Direito na transformação da realidade

---

74 Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará.

por meio de ações organizadas em conjunto com os movimentos sociais e populares.

A atuação jurídica tradicional, de cunho positivista e formalista, mostra-se incapaz de oferecer soluções satisfatórias e eficientes às atuais necessidades decorrentes dos novos tipos de conflitos sociais, especialmente demandas coletivas que envolvem direitos sociais. Com efeito, essas necessidades também geram novas práticas e saberes que, conseqüentemente, exigem profissionais jurídicos com outro padrão ético, político e ideológico, o que reforça a necessidade de construção de uma prática inovadora. Diante de tal realidade, surge a Assessoria Jurídica Popular – AJP, movimento jurídico recente, que se coloca a serviço da luta das classes oprimidas por uma vida digna.

No âmbito do Estado Democrático de Direito, o acesso à justiça se revela como um dos mais importantes direitos fundamentais, sendo desafio dos sistemas jurídicos modernos a criação de mecanismos que diminuam os obstáculos que dificultam ou impossibilitam a sua efetivação. Conforme ensina Mauro Cappelletti e Bryant Garth: “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”<sup>75</sup>.

Atualmente, a ideia de acesso à justiça significa mais do que o acesso formal ao Judiciário, ou seja, mais do que o direito

75 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 12.



de peticionar, compreendendo o direito a um processo jurisdicional justo e efetivo, que garanta a todos a tutela dos direitos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 acolheu esse novo conceito de acesso à justiça, demonstrando uma preocupação com a criação de um acesso igualitário e eficiente para todos, através de um sistema jurídico mais moderno, prevendo um conjunto de direitos e garantias que completam esse amplo significado do acesso à justiça. Entre esses direitos e garantias constitucionais relacionados ao acesso à justiça, registra-se a criação das Defensorias Públicas, que prestam uma assistência jurídica gratuita aos mais necessitados.

Nesse contexto, o presente trabalho tem o intuito de demonstrar a importância do diálogo entre a Assessoria Jurídica Popular – AJP e a Assistência Jurídica Integral para a concretização do direito de acesso à justiça.

Para a consecução desse objetivo, o artigo foi dividido em três partes. Assim, inicialmente, evidenciou-se a Assessoria Jurídica Popular por meio de alguns conceitos ligados a esta práxis, do seu histórico junto à luta dos movimentos sociais e populares e de características que diferenciam a AJP de outras práticas jurídicas. Em seguida, apresentou-se a dicotomia entre Serviços Legais Alternativos/Inovadores e Serviços Legais Tradicionais buscando apontar as diferenças e semelhanças desses serviços que, atualmente, aproximam-se cada vez mais. Por fim, estabeleceu-se um diálogo entre a Assessoria Jurídica Popular e Assistência Jurídica Integral, considerado necessário e

interessante para a concretização do direito de acesso à justiça.

## 2 ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR À MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES

A práxis jurídica hegemônica, em geral, invisibiliza as relações entre o Direito, a Política, a Cultura e a Economia. Constitui os conhecimentos jurídicos em uma perspectiva dogmática, hipoteticamente neutra. Significa o Direito puramente como normas jurídicas estatais que espelham a ordem e um consenso geral na sociedade. Costuma ser insensível às resistências e reivindicações nascidas no seio de movimentos organizados e tece estratégias que se mostram inócuas à concretização de demandas ligadas a esses movimentos.

No influxo dos (novos) movimentos sociais, outro agir teórico-prático-jurídico emergiu no período entre as décadas de 1970-1980; qual seja, a Assessoria Jurídica Popular (AJP). Florescida na década de 1960, densificou-se nas décadas de 1970 e 1980, chegando à contemporaneidade<sup>76</sup>. Vladimir Luz, ao discorrer sobre a AJP, elucida:

---

76 Destaca-se o fato de que Vladimir Luz se refere à Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR, localizada em Bahia, Brasil), pioneira no Brasil, [...] [tendo] início no período da ditadura militar, na década de 1960, como típico serviço legal popular brasileiro. (LUZ, Vladimir. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil: Paradigmas, Formação Histórica e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 129). A AATR define-se com o intuito de: "Prestar assessoria jurídica popular às organizações e movimentos sociais no estado [da Bahia], em especial aos movimentos do campo, e incidir na formação crítica e socialmente comprometida dos profissionais do Direito - esta é a finalidade da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR), associação civil sem fins lucrativos e econômicos fundada [como uma Associação legalmente instituída diante do Estado] em 21 de abril de 1982 e reconhecida como de utilidade pública estadual pela lei n.º 7.289/98". (Informação disponível em <<http://www.aatr.org.br/site/aatr/index.asp>>; acesso em 07 mai. 2011)

Adenominação “Assessoria Jurídica Popular” não denota, de imediato, seu complexo significado histórico, jurídico e político. Com a identificação ampla de assessoria popular, formou-se, no Brasil, ao menos nos últimos trinta anos, uma gama significativa de organizações [...]. Ao lado das correntes críticas sedimentadas na magistratura e na universidade, tais experiências foram gestadas e se desenvolveram nos marcos históricos da advocacia popular, das entidades não-estatais e do movimento estudantil. Todo esse processo se deu com base nas contradições reais da sociedade brasileira e com o engajamento de operadores jurídicos sensíveis às demandas dos movimentos sociais<sup>77</sup>.

Vladimir Luz, apontando diversos fatores que criam um terreno fértil ao surgimento da Assessoria Jurídica Popular no Brasil, emergentes já na década de 1970, diz que a década de 1980 constitui confluência de condições para o surgimento “dessas novas estratégias de apoio jurídico ao movimento popular”<sup>78</sup>.

Antonio Carlos Wolkmer compreende que esses movimentos sociais vêm constituindo no campo jurídico tensões e conflitos pela concretização de suas reivindicações concebidas como direitos. Wolkmer enuncia que estes atuam não só como

---

77 LUZ, Vladimir. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil: Paradigmas, Formação Histórica e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 1. Paulo Abrão e Marcelo Torelly apontam que AJP se apresenta como uma das alternativas dos “novos serviços jurídicos”. (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (Orgs.). **Assessoria Jurídica Popular: Leituras Fundamentais e Novos Debates**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 13).

78 LUZ, Vladimir. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil: Paradigmas, Formação Histórica e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 126.

fonte de produção jurídica, mas também podem ser considerados como sujeitos coletivos de direitos. Segundo o autor:

[...] “os novos movimentos sociais” devem ser entendidos como sujeitos coletivos transformadores, advindos de diversos estratos sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com certo grau de “institucionalização”, imbuídos de princípios valorativos comuns e objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais. [...] Os centros geradores de Direito não se reduzem, de forma alguma, às instituições e aos órgãos representativos do monopólio do Estado, pois o Direito, por estar inserido nas e ser fruto das práticas sociais, emerge de vários e diversos centros de produção normativa, tanto na esfera supra-estatal (organizações internacionais) como no nível infra-estatal. [...] A partir de interesses cotidianos concretos e necessidades históricas, internalizadas por sujeitos sociais que têm consciência, percepção, sentimento, desejo e frustrações, emerge nova concepção de juridicidade que não se identifica com os direitos estatais consagrados nos códigos e na legislação dogmática. Impõem-se, assim, não mais um direito desatualizado, estático, ritualizado e equidistante das aspirações da coletividade, mas “direitos” vivos [...]. Esses [...] têm sua eficácia na legitimidade dos múltiplos “corpos intermediários” existentes na sociedade, cabendo a primazia à representação dos movimentos sociais. É inegável a presença e a interferência dos movimentos sociais

para dar eficácia a nova legalidade, uma legalidade autêntica e autônoma capaz não só de redefinir democraticamente as regras institucionais de convivência, mas também de influenciar, reordenar e alterar os critérios que fundamentam o Direito Estatal Moderno.

Eliane Junqueira, falando sobre o Brasil, aponta o processo de democratização e a defesa dos direitos políticos como a base da formação de uma advocacia voltada aos movimentos populares, o que, segundo a autora, conflui com o surgimento dos novos movimentos sociais dentre outros fatores. Junqueira destaca que “el origen y la expansión de la abogacía popular em Brasil procede [...] del crecimiento de los movimientos sociales”<sup>79</sup>, bem como relata:

Aunque en el caso brasileño la aparición de una abogacía popular sea anterior a la Constitución de 1988, sin duda que la apertura política de los años ochenta [no Brasil] es la que permite el desarrollo tanto de los movimientos sociales como, en consecuencia, de una abogacía comprometida con los sectores populares.<sup>80</sup>

Consoante a descrição de Luz “no campo da Crítica Jurídica

---

79 JUNQUEIRA, Eliane. Los Abogados Populares: em busca de una identidad. In: **EL OTRO DERECHO**, número 26-27. Abril de 2002. ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p. 196.

80 Ibid., p. 196.

Prática”, “a experiência de advogados[as] [...] não-alinhados com a cultura jurídica dominante, ou seja, a advocacia popular” surge a partir da década de 1970 na defesa dos direitos de trabalhadores (sindicatos urbanos e trabalhadores rurais)<sup>81</sup>. Junqueira associa a atuação desses(as) advogados(as) também às violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar no Brasil<sup>82</sup> e “la necesidad de ampliar los derechos sociales de las capas populares después de la aprobación de la Constitución Federal de 1988”<sup>83</sup>. Luz assevera, ainda, que:

[...] a ampliação do “cardápio” de direitos e de garantias fundamentais, no final da década de 1980 [...]; a nova legitimação processual coletiva; a crescente institucionalização dos novos movimentos sociais [...] pode ser destacado como fator que contribuiu fortemente para abertura de alguns canais de atuação de entidades especificamente voltadas à questão do apoio jurídico popular.<sup>84</sup>

---

81 LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 122-123.

82 No período entre 1964-1985.

83 JUNQUEIRA, Eliane. Los Abogados Populares: em busca de una identidad. In: **EL OTRO DERECHO**, número 26-27. Abril de 2002. ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p. 199.

84 LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 125.

Em meio às tão diversas tessituras, surgem conceitos possíveis como respostas à pergunta “afinal, o que significamos como Assessoria Jurídica Popular?”. Rojas, sobre as (im) possibilidade de se condensar em um conceito a significância dos novos serviços legais, explicita:

[...] “nuevo” es una expresión que se queda corta, em realidade no refleja más que la heterogeneidade del fenómeno. Indudablemente es difícil encontrar el común denominador político de los nuevos servicios legales más allá de la preocupación corriente por justicia y democracia. Las ambigüedades y discrepancias aparecen tan pronto como se intenta definir colectivamente el concepto de nueva democracia. Se exponen propuestas divergentes cuando se trata de especificar las estrategias para alcanzar la meta del nuevo orden. Aunando tradiciones políticas que provienen de diferentes corrientes del pensamiento, los nuevos servicios legales son toda vía una diáspora de diversas influencias, um fenómeno social significativo em cuanto busca y lucha por establecer su propia identidad.<sup>85</sup>

Propõem-se como alguns pressupostos da AJP: a) a compreensão de que o Direito é um instrumento de transformação

---

85 ROJAS, Fernando. Comparación entre los tendencias de los servicios legales em Norteamérica, Europa e América Latina. Primeira Parte. **EL OTRO DERECHO**, N° 1. Agosto de 1988, ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p. 15.

social; b) a noção ampla que o movimento tem sobre o direito de acesso à Justiça; c) a defesa da existência de um Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo<sup>86</sup>; e, d) a Educação Popular como abordagem pedagógica para educação jurídica emancipatória<sup>87</sup>.

Luiz Otávio Ribas define a advocacia popular como “experiências de advogados populares, de estudantes, de professores e outros militantes dos direitos humanos, na busca do acesso à justiça”<sup>88</sup>, explicitando-a no sentido de ser uma:

[...] prática jurídica insurgente desenvolvida por advogados na representação judicial de grupos e movimentos populares. Não se limita à assistência jurídica tradicional, mas trabalha com a assessoria jurídica popular, voltada para um trabalho comunitário e lutas coletivas por direitos, vinculada a expressões como serviços jurídicos inovadores, alternativos, insurgentes etc.<sup>89</sup>

---

86 Tal como propõe Antônio Carlos Wolkmer, segundo o qual “a cultura legal-estatal, contrapõe-se um modelo de pluralismo concebido a partir de outro modo de conceber a realidade e uma outra ética pelo refluxo político e jurídicos de novos sujeitos [novos movimentos sociais] e os coletivos; pelas novas necessidades e os direitos construídos pelo processo histórico; e pela reordenação da Sociedade Civil e o deslocamento normativo do centro para a periferia, do Estado para a Sociedade, da lei para os acordos, arranjos e negociações. É a dinâmica interativa de um espaço público aberto, democrático e compartilhado; [...] por fim, o reconhecimento de outro paradigma cultural de validade para o Direito, será representado por nova espécie de pluralismo, designado como pluralismo jurídico comunitário-participativo”. (WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001, p. 219; 360-361).

87 MAIA, Christianny Diógenes. *Assessoria Jurídica Popular: teoria e prática emancipatória*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2006, p. 58.

88 RIBAS, Luiz Otávio. **Direito Insurgente e Pluralismo Jurídico: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000)**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2009, p. 55.

89 Em 2009 o autor desenvolveu uma pesquisa em cuja metodologia pretendeu-se



Sobre uma definição de Assessoria Jurídica Popular, Ribas descreve:

A assessoria jurídica popular, amplamente concebida, consiste no trabalho desenvolvido por advogados populares, estudantes, educadores, militantes dos direitos humanos em geral, entre outros; de assistência, orientação jurídica e/ou educação popular com movimentos sociais; com o objetivo de viabilizar um diálogo sobre os principais problemas enfrentados pelo povo para a realização de direitos fundamentais para uma vida com dignidade; seja por meio dos mecanismos oficiais, institucionais, jurídicos, extrajurídicos, políticos e da conscientização. É uma prática jurídica insurgente desenvolvida principalmente no Brasil, nas décadas de 1960 até hoje, por advogados, estudantes e militantes de direitos humanos, voltada para a realização de ações para o acesso à justiça, num trabalho que mescla assistência jurídica e atividades de educação popular em direitos humanos, organização comunitária e participação popular, com grupos e

---

investigar o fenômeno do pluralismo jurídico na prática da advocacia popular dos grupos de referência em defesas políticas no Judiciário de grupos e movimentos sociais, especialmente de ocupações urbanas e rurais. Para isso analisou-se vasta documentação de petições e processos judiciais do arquivo profissional dos advogados, procurando averiguar a fundamentação jurídica utilizada em questões políticas radicais; também escritos dos próprios advogados, como livros, artigos científicos e de opinião, para perceber a fundamentação teórica de seus discursos. Ainda foram feitas entrevistas com grupos envolvidos nos casos judiciais, especialmente os movimentos sociais, operadores do Judiciário e advogados, com o objetivo de perceber o conteúdo transformador da prática na formação de um pluralismo jurídico popular e insurgente. (RIBAS, Luiz Otávio. **Direito Insurgente e Pluralismo Jurídico**: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2009, 2009, p. 15).

movimentos populares.<sup>90</sup>

Luz diz que, na definição de Assessoria Jurídica Popular, “a ideia chave parece estar visível no fato de que a advocacia militante sempre esteve intimamente ligada à necessidade de um contato real e efetivo com [os assessorados] [...] na tentativa de perceber, sentir e captar sua linguagem própria”. Pressburger, no início da década de 1990, relatou o encontro entre os movimentos sociais e a assessoria jurídica, dizendo:

Deste encontro vem surgindo a construção de uma nova concepção de assessoria jurídica, e a fecundidade desse processo está no aprendizado recíproco entre os advogados dedicados aos movimentos populares e os próprios movimentos ao se apoiarem em suas assessorias jurídicas.<sup>91</sup>

Leandro Franklin Gorsdorf fala que:

A importância da assessoria jurídica desponta com a formação de uma geração

---

90 RIBAS, Luiz Otavio Ribas. **O que é assessoria jurídica popular?** Texto publicado em <<http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com/p/o-que-e-assessoria-juridica-popular.html>>; acesso em: 03 Jun 2010.

91 PRESSBURGER, Miguel. A Construção do Estado de Direito e as Assessorias Jurídicas Populares. In: CAMPILONGO, Celso; PRESSBURGER, Miguel. **Discutindo a Assessoria Popular**. Coleção □Seminários□ n° 15. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular, 1991, p. 37.

de juristas (advogados, professores, promotores, juízes) que passam a ser relevantes para a discussão do acesso aos direitos no âmbito dos movimentos sociais. Permite-se a construção de uma ideia de direitos humanos de forma dialética, em razão do diálogo de dois mundos, dos movimentos sociais e do assessor jurídico.<sup>92</sup>

Eliane Junqueira destaca a relação da advocacia popular com o movimento de educação popular latino-americano (iniciado em 1960)<sup>93</sup>:

Así como la educación popular pretendia ser una forma alternativa as sistema educativo del estado y a la ideologia de las classes dominantes, y um instrumento de concienciación de los sectores populares, la abogacía popular o nuevo servicio legal pretendia utilizar el derecho y el procedimiento judicial también com um objetivo de concienciación. De la misma manera como el movimiento de educación popular que, a través de los intelectuales vinculados a la Iglesia católica en la vertiente de la teologia de la liberación y de los partidos

---

92 GORS DORF, Leandro Franklin. Conceito e sentido da assessoria jurídica popular em direitos humanos. In: FRIGO, Darci e outros (Orgs.). **Justiça e Direitos Humanos**: experiências de assessoria jurídica popular □ Curitiba, PR. Curitiba: Terra de Direitos, 2010, p. 10.

93 Germán Palacio narra que: □[...] los abogados e otros grupos empezaron a promover acciones inovadoras en el campo de los derechos humanos. [...] los grupos de servicio jurídico popular que se fueron desarrollando pusieron énfasis en acciones colectivas, promovendo la organización y la educación popular□ (PALACIO, Germán. Los abogados y la democracia en América Latina. **EL OTRO DERECHO**, Nº 1. Agosto de 1988, ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p. 105). A vivência no campo da Assessoria Jurídica Popular fez-me observar a intensa referência e influência da Educação Popular com aporte em Paulo Freire na AJP. Para saber mais sobre Paulo Freire vide página virtual do Instituto Paulo Freire: <<http://www.paulofreire.org/Institucional/PauloFreire>>; acesso em 09 mai. 2011.

políticos de izquierda, defendió el rescate de la cultura popular e los saberes populares, la abogacía popular pretende rescatar el derecho popular, o se alas formas jurídicas y las nociones de justicia producidas por los sectores bajos fuera del Estado y muchas veces contra él.<sup>94</sup>

Assim, sem a pretensão de substituir os verdadeiros protagonistas do processo de transformação social, os assessores jurídicos populares realizam uma educação em direitos humanos, como projeto pedagógico emancipatório, possibilitando um espaço de criação, de valoração, de redefinição e de compreensão do jurídico.<sup>95</sup>

Hoje, percebe-se que, no âmbito constitucional, encontra-se um campo favorável ao desenvolvimento da AJP e das lutas populares. O amplo rol de direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito proclamados pela Constituição Federal de 1988 legitimam a busca pela garantia de tais direitos. No entanto, muito ainda há que ser feito para que a proposta constitucional se concretize. Nesse aspecto, a Assessoria Jurídica Popular assume um papel fundamental na formação da comunidade de intérpretes, na provocação ao Judiciário com as “novas” demandas sociais, enfim, na luta em defesa e garantia dos valores constitucionais.<sup>96</sup>

94 JUNQUEIRA, Eliane. Los Abogados Populares: em busca de una identidad. In: **EL OTRO DERECHO**, número 26-27. Abril de 2002. ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p. 199.

95 MAIA, Christianny Diógenes. Assessoria Jurídica Popular: teoria e prática emancipatória. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2006, p. 30.

96 MAIA, Christianny Diógenes. Assessoria Jurídica Popular: teoria e prática emancipatória.

A práxis<sup>97</sup> da Assessoria Jurídica Popular, como assessoria jurídica a movimentos sociais e populares, se expressa em diversas experiências, constituídas em sua historicidade em conjunto com os movimentos assessorados. Há profunda riqueza e complexidade nessa práxis, a qual parte das realidades em que estão inseridos esses movimentos, estabelece uma relação dialógica com os assessorados, utiliza-se da educação popular como partilha de saberes entre advogados(as) e movimentos, compreende os limites do Direito Estatal e tenta ao máximo buscar interpretações que possam se conectar ao que demandam os movimentos, atua no campo jurídico-político, estabelece estratégias jurídico-políticas em conjunto com os movimentos populares, respeita a autonomia política desses movimentos<sup>98</sup>.

Nessa práxis, esses(as) advogados(as) buscam conhecer a realidade das populações assessoradas, convivendo

---

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2006, p. 133.

97 Nossa compreensão sobre o significado de práxis inspira-se nas seguintes elaborações teóricas: □[...] a práxis como atividade material humana, transformadora do mundo e do próprio homem. Essa atividade real, objetiva, é, ao mesmo tempo, ideal, subjetiva e consciente. Por isso insistimos na unidade entre teoria e prática, unidade que implica também em certa distinção e relativa autonomia. A práxis não tem para nós um âmbito tão amplo que possa inclusive englobar a atividade teórica em si, nem tão limitada que se reduza a uma atividade meramente material□. (VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. CARDOSO, Luiz Fernando (Trad.). **Filosofia da Práxis**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 405). “A *práxis* é entendida, portanto, como a atividade humana fundamental por meio da qual o homem modifica o seu mundo e a si mesmo. [...] manifestando-se através da atividade criadora e autocriadora. Essa ótica de análise enfatiza que os grupos humanos, na sua vida real, não produzem apenas os bens materiais, mas ao fazê-lo elaboram, ao mesmo tempo, ideias, representações, saberes que contribuem para a reprodução e transformação da realidade□. (DAMASCENO, Maria Nobre; THERRIEN, Jacques. Introdução. In: DAMASCENO, Maria Nobre; THERRIEN, Jacques (Orgs.). **Artesãos de um outro ofício**: múltiplos saberes e práticas no cotidiano escolar. São Paulo: Annablume; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto do Governo do Estado do Ceará, 2000, p. 17).

98 JOCA, Priscylla. **Direito(s) e(m) Movimento(s)**: assessoria jurídica popular a movimentos populares organizados em torno do direito à terra e ao território em meio rural no Ceará. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2011.

e dialogando. Percebem dialogicamente suas reivindicações e buscam assessorá-los em suas lutas não com base no que está hegemonicamente posto no ordenamento, e sim do que demandam os movimentos. Há a percepção, por parte dos(as) advogados(as), de que o Direito (visto aqui como o estatal) é instrumental, estratégico às lutas dos assessorados, e é demandado em momentos e modos de fortalecer as lutas desses movimentos populares.<sup>99</sup>

A busca, pois, por acesso à justiça, ganha, no campo da AJP, significados que denotam algo mais amplo que o acesso ao judiciário ou mesmo a aplicação e concretização dos direitos fundamentais. O acesso à justiça, pois, é percebido como um processo de construções jurídico-políticas que possam visibilizar as demandas nascidas no seio dos movimentos assessorados a fim de que se possibilite a estes o acesso aos elementos satisfatores de suas necessidades e a mecanismos de promoção e defesa de direitos humanos, continuamente (re)inventados<sup>100</sup>, à luz do que nos propõe Joaquín Herrera Flores:

---

99 Resultados apontados na pesquisa de dissertação de mestrado intitulada "Direito(s) e(m) Movimento(s): assessoria jurídica popular a movimentos populares organizados em torno do direito à terra e ao território em meio rural no Ceará" demonstram essa percepção. Esta pesquisa, teórica e de campo, realizada entre 2009-2010, objetivou, por meio de observação participante, entrevistas semiestruturadas, diálogos informais, rodas de conversa e grupos focais, investigar o trabalho de assessoria jurídica realizado por advogados(as) da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares no Ceará, junto a movimentos populares organizados em torno do direito à terra e ao território. Os resultados estão relatados em JOCA, Priscylla. **Direito(s) e(m) Movimento(s): assessoria jurídica popular a movimentos populares organizados em torno do direito à terra e ao território em meio rural no Ceará.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2011.

100 JOCA, Priscylla. **Direito(s) e(m) Movimento(s): assessoria jurídica popular a movimentos populares organizados em torno do direito à terra e ao território em meio rural no Ceará.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2011.

[...] os direitos humanos não são categorias prévias à ação política ou às práticas econômicas. A luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça. [...] os direitos humanos constituem a afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado. [...] nós não começamos pelos “direitos”, mas sim pelos bens exigíveis para se viver com dignidade. [...] Os direitos virão depois das lutas pelo acesso aos bens. Assim, quando falamos de direitos humanos, falamos de dinâmicas sociais que tendem a construir condições materiais e imateriais necessários para conseguir determinados objetivos genéricos que estão fora do direito. [...] os direitos humanos seriam os resultados sempre provisórios de lutas sociais por dignidade.<sup>101</sup>

Ademais, a busca de assessores jurídicos por acesso à justiça tece-se em articulação com espaços estatais e não estatais, incluindo-se nisto academia, redes, fóruns, dentre outros. As demandas e estratégias jurídico-políticas são produzidas e ressignificadas na dinâmica do cotidiano das lutas por direitos,

---

101 FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 25; 34; 35; 37.

em conjunto assessores-assessorados, com base na concretude das assessorias constituídas junto aos movimentos populares<sup>102</sup>.

As distinções em torno da AJP aqui não se esgotam. Em sua historicidade, esta vem sendo definida, também, diferenciando-a dos chamados serviços legais tradicionais, e caracterizando-a como serviços legais alternativos e inovadores.

### 3 SERVIÇOS LEGAIS ALTERNATIVOS/INOVADORES E SERVIÇOS LEGAIS TRADICIONAIS: UMA DICOTOMIA EM PROCESSO DE RESSIGNIFICAÇÃO?

Em meados da década de 1980, o Instituto Latino Americano para uma Sociedade e um Direito Alternativos (ILSA)<sup>103</sup> coordenou uma pesquisa em quatro países andinos - Chile, Colômbia, Equador e Peru - realizando inferências também com base em dados qualificativos acerca do Brasil sobre uma práxis então recente denominada de novos serviços legais<sup>104</sup>. Estes, pelos

102 JOCA, Priscylla. **Direito(s) e(m) Movimento(s)**: assessoria jurídica popular a movimentos populares organizados em torno do direito à terra e ao território em meio rural no Ceará. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2011.

103 □ILSA - Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un derecho Alternativos - fue creado en 1978 como una institución de carácter civil, sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia, que desarrolla actividades en América Latina.□ (informação disponível em: <<http://ilsa.org.co:81/node/2>>; acesso em 7 mai. 2011).

104 Um relato sobre essa pesquisa pode ser encontrado em: ROJAS, Fernando. Comparación entre los tendencias de los servicios legales em Norteamérica, Europa e América Latina. Primeira Parte. **EL OTRO DERECHO**, N° 1. Agosto de 1988, ILSA, Bogotá D.C., Colombia; e ROJAS, Fernando. Comparación entre los tendencias de los servicios legales em Norteamérica, Europa e América Latina. Segunda Parte. **EL OTRO DERECHO**, Número 2. Enero de 1989, ILSA, Bogotá D.C., Colombia. Tal pesquisa realizou-se entre 1983 e 1986 utilizando-se dos seguintes aportes investigativos: registro, em cada país, do maior número possível de serviços prestados a pessoas de escassos recursos; entrevistas estruturadas; e estudos de caso, sendo essa pesquisa direcionada a advogados(as) populares e a organizações que prestavam, à época, novos



resultados apontados nesta pesquisa, demonstravam diferenças e singularidades em relação aos serviços legais prestados na América do Norte e Europa, bem como em relação aos chamados serviços jurídicos tradicionais latino-americanos.

Diferenciando os novos serviços legais latino-americanos dos serviços prestados no cumprimento da legalidade, os (novos) serviços na América Latina desafiavam o sistema legal capitalista e buscavam estabelecer uma nova ordem social.

A pesquisa realizada pelo ILSA indica que a formação de novas práxis no campo jurídico, em meio latino-americano, vai além de uma ajuda legal para o acesso à justiça e o cumprimento das normas jurídicas estatais. Essa elaboração passa por questões jurídico-políticas, econômicas, sociais, culturais, e as mútuas e dialéticas implicações entre essas<sup>105</sup>.

Os novos serviços legais passaram a prestar assessoria para populações pobres, minorias e outros grupos oprimidos; buscar a promoção de mudanças sociais, o que não se limita a mudanças na normatividade jurídica e resolução de conflitos

---

serviços legais. (ROJAS, Fernando. Comparación entre los tendencias de los servicios legales em Norteamérica, Europa e América Latina. Segunda Parte. **EL OTRO DERECHO**, Número 2. Enero de 1989, ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p. 6). Essa pesquisa foi realizada por uma equipe de investigadores(as), sendo coordenada por Annete P. de González e por Manuel Jacques (no Chile), Manuel Chiriboga e Luis Verdesoto (no Equador), Luis Pásara (no Peru), Fernando Rojas (na Colômbia). (ROJAS, Fernando. Comparación entre los tendencias de los servicios legales em Norteamérica, Europa e América Latina. Primeira Parte. **EL OTRO DERECHO**, N° 1. Agosto de 1988, ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p. 8).

<sup>105</sup> Os três últimos parágrafos foram baseados em ROJAS, Fernando. Comparación entre los tendencias de los servicios legales em Norteamérica, Europa e América Latina. Segunda Parte. **EL OTRO DERECHO**, Número 2. Enero de 1989, ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p. 7-9.

interindividuais, e sim induz a um novo conceito de justiça e democracia; operar com a técnica jurídica tradicional e também com ferramentas educativas e políticas; apontar a criação de um novo tipo de poder nas mãos das minorias, das comunidades e grupos discriminados, estimulando a auto organização, a autonomia e a participação ativa desses grupos; trabalhar conjuntamente (advogados e assessorados); estimular a mobilização popular e a criação de regras internas próprias (nos grupos assessorados)<sup>106</sup>.

Fernando Rojas caracteriza como serviços tradicionais, contrapondo-os aos novos serviços legais, aqueles não se dirigiam às transformações das relações sociais e políticas; compartilhavam do meio jurídico capitalista; restringiam-se ao campo da legalidade (estatal); tratavam de garantir o apaziguamento dos conflitos sociais pela hegemonia do Direito Estatal tradicional; viam o Direito como uma ciência que reflete a natureza humana e os consensos sobre a ordem social; não refletiam sobre as relações entre advogados(as) e representados(as), e sim as reforçavam.<sup>107</sup>

Celso Fernandes Campilongo, em 1990, integrou uma pesquisa realizada acerca de serviços legais prestados no Brasil<sup>108</sup>,

---

106 ROJAS, Fernando. Comparación entre los tendencias de los servicios legales em Norteamérica, Europa e América Latina. Primeira Parte. **EL OTRO DERECHO**, Nº 1. Agosto de 1988, ILSA, Bogotá D.C., Colombia, p.12; 13.

107 *Ibid.*, p.13; 14. Rojas destaca também que “no siempre es fácil trazer uma línea entre los servicios legales *nuevos* e los *tradicionales*” (*Ibid.*, p. 14).

108 A pesquisa foi realizada pelo Centro de Estudos Direito e Sociedade □ Cediso □ da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, intitulada *Justiça em São Bernardo do Campo □ Perfil sócio-jurídico de clientes e profissionais da assistência jurídica*. Segundo Campilongo, esta pesquisa integrou □um projeto continental de estudos sobre advocacia popular□ concretizada pelo □Instituto Latino Americano de Serviços Legais Alternativos, ILSA□ (CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Assistência Jurídica e Advocacia Popular: serviços legais em São Bernardo do Campo*. In: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (Orgs.). **Assessoria Jurídica**

objetivando “(a) elaborar uma tipologia geral dos serviços legais; e (b) comparar dois grupos prestadores desses serviços na cidade de São Bernardo do Campo – São Paulo”<sup>109</sup>. Campilongo aliou uma pesquisa bibliográfica à pesquisa empírica e observou que,

Ao enfatizar a atividade dos advogados ou o “papel social da advocacia” essa tipologia poderia aproximar o estudo mais da sociologia das profissões do que da sociologia do direito. Contudo, essa é uma avaliação apressada, os profissionais do direito mantêm com a teoria jurídica uma relação muito peculiar. Por isso, examinar as profissões jurídicas significa, simultaneamente, esclarecer como os juristas encaram o direito e sua função social. Não há como separar a práxis jurídica da concepção de direito dos advogados.<sup>110</sup>

Campilongo faz uma distinção bastante confluyente com a distinção de Rojas referida há pouco, distinguindo os tipos de serviços prestados em serviços legais tradicionais e serviços legais inovadores. Os serviços legais inovadores enfatizavam questões coletivas; “substituem a postura paternalista pelo trabalho de conscientização e organização comunitária”; estabeleciam uma relação de coordenação, construção conjunta entre advogados(as)

---

**Popular:** Leituras Fundamentais e Novos Debates. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 19). Para aprofundar-se, ver em: CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência Jurídica e Realidade Social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais. In: CAMPILONGO, Celso; PRESSBURGER, Miguel. **Discutindo a Assessoria Popular**. Coleção □Seminários□ n° 15. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular, 1991, p. 8-28).

109 CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência Jurídica e Advocacia Popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. In: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (Orgs.). **Assessoria Jurídica Popular**: Leituras Fundamentais e Novos Debates. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 19.

110

Ibid., p. 23.

e clientela<sup>111</sup>; buscavam romper com a sacralização do Direito, intentavam o desencantamento da lei<sup>112</sup>; aliavam a atuação com interesses difusos e coletivos à formação de uma “justiça alternativa” (busca por outros tipos de processo e preocupada não apenas com os interesses individuais, mas, principalmente, com as desigualdades sociais).<sup>113</sup>

Os serviços tradicionais atuavam, essencialmente, em questões individuais; sendo prestados de modo assistencialista; vivenciavam relações hierárquicas entre “cliente” e advogado(a); reafirmavam e fortaleciam a sacralização do Direito; ocupavam-se de demandas jurídicas clássicas, “casos que compartilham idênticas características individuais: separações e divórcios; despejos; reclamações trabalhistas etc”<sup>114</sup>. Campilongo também indica que:

Associar os serviços tradicionais à utilização de caminhos legalistas e os serviços inovadores ao recurso a espaços extralegais pode induzir a erros. Por isso, preliminarmente, vale fazer o alerta de que nem sempre a postura “vanguardeira” na luta pelo “acesso à justiça” é antiformalista. Ao contrário, o “positivismo de combate” e

---

111 Termo usado por Campilongo, se associa ao vocábulo □assessorados□ (movimentos, organizações, grupos, comunidades que contam com a assessoria jurídica popular).

112 □O desencantamento da lei passa, de um lado, por um processo de educação jurídica popular e treinamento paralegal capaz de habilitar a pessoa para a autodefesa de seus direitos□ (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência Jurídica e Advocacia Popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. In: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (Orgs.). **Assessoria Jurídica Popular: Leituras Fundamentais e Novos Debates**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 31).

113 Ibid., p. 25.

114 Ibid., p. 38.

o “uso alternativo do direito” encontram, em países como o Brasil, a via legal como um campo ainda a ser conquistado. [...]. Esta é a alternativa: pedir o cumprimento das leis que já existem. Explorar as contradições do próprio direito positivo.<sup>115</sup>

Por fim, Campilongo classifica a atuação de advogados(as) junto ao Sindicato dos Metalúrgicos em São Bernardo do Campo como um serviço legal inovador. Em seu relato, contribui na caracterização da advocacia popular a descrição da fala de um sindicalista:

[Ele] dizia que na década de [19]70 os trabalhadores se reuniam em assembleias, discutiam longamente e, quando chegavam a um impasse, convocavam o chefe do serviço jurídico para oferecer uma solução ou encaminhar a discussão. A relação era claramente hierárquica: o advogado como o mágico capaz de desvendar os enigmas dos trabalhadores. [Nas palavras do sindicalista:] “Nós não queremos que o advogado substitua o líder sindical, mesmo porque nunca aceitamos isso. No passado era assim. [...]. No nosso caso, os advogados tem um papel de assessoria. A direção política é a gente que determina. [...]. Nós questionamos as leis do país.

Então, quando fazemos um movimento, buscamos modificar essas leis. O advogado tem que ter a capacidade de compreender a vontade que ele representa. É difícil, pois se o advogado se formar para cumprir apenas o que está na lei, ele será um técnico, como um engenheiro mecânico”.<sup>116</sup>

Nos últimos anos vem se dando um processo de fortalecimento da AJP junto à luta de movimentos populares. Neste contexto, um dos principais debates em torno da práxis da AJP ocorreu no sentido de buscar diferenciá-la da assistência jurídica tradicional, já que esta também volta suas atividades para os pobres, os desfavorecidos, que não podem pagar advogados privados.

As terminologias utilizadas por Rojas e Campilongo, acima analisadas, serviram como referências para a distinção entre a Assistência Jurídica Gratuita e a Assessoria Jurídica Popular (AJP). Nesse sentido, costumou-se identificar a AJP com os Serviços Legais Inovadores e a Assistência Jurídica com os Serviços Legais Tradicionais.

Nos discursos e formulações em torno da AJP, os serviços tradicionais foram frequentemente associados às atividades da Defensoria Pública. Entretanto, trata-se de um pensamento equivocado, pois, a Defensoria sequer existia antes da Constituição de 1988, mas tão somente o direito à assistência jurídica integral e gratuita. Este, por sua vez, não pode ser confundido com uma

---

116

Ibid., p. 52; 53.

prática assistencialista e formalista, afinal é um direito que pode ser buscado e efetivado de diversas formas.

Percebe-se, entretanto, que o direito à assistência jurídica integral e gratuita foi comumente prestado pelo Estado de forma paternalista e conservadora, principalmente, antes da existência das defensorias públicas. Na realidade, acredita-se que, na prática, ainda há muito que avançar nesse sentido. Entretanto, com a Constituição Federal de 1988 e as normas que regulamentam a Defensoria Pública, a assistência jurídica gratuita e integral vem, em sua concepção, se afastando da prática jurídica tradicional.

### **3 ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL: DIÁLOGOS NECESSÁRIOS À CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA**

A Constituição de 1988 inovou em estabelecer um sistema de defesa e garantia de direitos em favor da sociedade. O Ministério Público deixou de ter a função de representação judicial da União, consagrando-se como instituição independente e de defesa também do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A Defensoria Pública, por sua vez, foi alçada ao status de instituição essencial a função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa e orientação jurídica, em todos os graus, dos necessitados, direito que já era garantido nas Constituições anteriores, mas não como atribuição de uma instituição dotada de

autonomia.

No entanto, tendo em vista a recente inovação, o regramento constitucional sobre as garantias, princípios e funções institucionais da Defensoria Pública é visivelmente mais tímido do que o conferido ao parquet, sendo que apenas na Emenda Constitucional nº 45 de 2004 (EC45/2004) foi expressamente garantida a autonomia funcional administrativa às Defensorias Públicas Estaduais. Na mesma oportunidade, foram criados o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, ampliando a participação social junto ao sistema de justiça.

A criação e o fortalecimento dessas instituições, com o direcionamento de suas atribuições à efetivação dos direitos humanos, representa significativa conquista dos movimentos sociais e da advocacia popular, dentre outros segmentos da sociedade. No entanto, a efetivação das conquistas legislativas não é imediata, nem automática, pois se não há neutralidade dos profissionais do Direito, tampouco há nas instituições estatais, que estão em permanente disputa política-ideológica.

No que tange a Defensoria Pública, em atendimento ao disposto no art. 134, §1º, a Lei Complementar nº 80 de 1994 (LC 80/94 - Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132 de 2009 (LC 132/2009), em muito se avança ao estabelecer o conteúdo material da “defesa e orientação jurídica aos necessitados”. Seu



art. 1º dispõe que:

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

A inovação se deu na identidade da instituição e nos seus instrumentos de ação, de forma a potencializar a defesa jurídica da população pobre. Incluem-se entre as funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: a) representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; b) promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; c) exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; d) atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o

atendimento interdisciplinar das vítimas; e e) convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.<sup>117</sup>

É notável, então, que o defensor público não deve funcionar como um mero defensor dativo do necessitado, pois os mecanismos de atuação que lhes são proporcionados lhe impõem o dever institucional de defesa dos direitos humanos, posicionando-o em determinado campo jurídico-político. Considerando-se este novo caráter dado à instituição, há um liame que aproxima bastante a sua concepção normativa de ação ao da Assessoria Jurídica Popular.

Isso não pode induzir ao equívoco de que uma pode substituir a outra. A própria Constituição Federal trata a Advocacia e a Defensoria Pública na mesma seção do capítulo “Das Funções Essenciais a Justiça”, demonstrando a familiaridade e a autonomia entre elas. Ainda que o conceito normativo entre as funções do advogado e do defensor público estejam próximos, de um lado, temos que ao defensor público são atribuídos poderes-deveres institucionais que fogem ao raio de ação do advogado, seja ele militante da Assessoria Jurídica Popular ou não; de outro, temos a maior liberdade na relação entre o profissional liberal e cliente, apenas para citar algumas diferenças.

Quanto a Assessoria Jurídica Popular; embora esteja previsto no próprio Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil

---

117

Art. 4º, VI, VII, XII, XVIII, XXII da LC 132/2009.

que esta tenha a finalidade de defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social; o assessor jurídico popular, encontra na luta por direitos humanos um instrumental político em favor da justiça social em razão de uma opção política-ideológica e não por uma imposição legal. -

Na verdade, as lutas pela concretização de direitos humanos demonstram a importância da formação de uma rede de atores que, juntos, atuam até mesmo na formulação de teses jurídicas para a efetivação desses direitos e para o equitativo acesso à justiça.

Essa é a lógica adotada pelas “Regras de Brasília de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”, aprovadas na XIV Conferência Judicial Ibero-Americana, realizada entre 4 e 6 de março de 2008, e de cujos trabalhos preparatórios participaram a Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos, a Associação Interamericana de Defensores Públicos, a Federação Ibero-americana de Ombudsman e a União Ibero-americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados.

As Regras objetivam garantir as condições de acesso efetivo à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade, sem discriminação alguma, englobando o conjunto de políticas, medidas, facilidades e apoios que permitam que elas usufruam do pleno gozo dos serviços do sistema judicial. Além de estabelecerem bases de reflexão sobre os problemas do acesso

à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade, recolhem recomendações para os órgãos públicos e para os quais prestam os seus serviços no sistema judicial. Referem-se à promoção de políticas públicas que garantam o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade e também ao trabalho quotidiano de todos os servidores e operadores do sistema judicial que intervém de uma ou de outra forma no seu funcionamento.<sup>118</sup>

Na segunda seção – “Da Assistência legal e defesa pública” do capítulo II – “Efetivo Acesso à Justiça para a Defesa dos Direitos”, no que diz respeito a promoção da assistência técnica jurídica à pessoa em condição de vulnerabilidade, a regra 29<sup>119</sup> informa que:

Destaca-se a conveniência de promover a política pública destinada a garantir a assistência técnico-jurídica da pessoa vulnerável para a defesa dos seus direitos em todas as ordens jurisdicionais: quer seja através da ampliação de funções do Defensor Público, não somente na ordem penal, mas também noutras ordens jurisdicionais; quer seja através da criação de mecanismos de assistência letrada: consultorias jurídicas com a participação das universidades, casas de justiça, intervenção de colégios ou barras de advogados [...]

O cerne da questão está em compreender que não existe supremacia ou privatividade na defesa dos direitos humanos da

---

118 Regras, p.4-5

119 Regras., p. 10

população pobre. A Assessoria Jurídica Popular é uma prática advocatícia, resguardada pela inviolabilidade dos seus atos e manifestações no exercício da profissão<sup>120</sup>, em favor das lutas sociais do povo organizado. Existe enquanto manifestação social, jurídica e política<sup>121</sup> de intervenção junto ao Estado, mas não é interna a ele. Por outro lado, a Defensoria Pública é uma instituição estatal que representa uma conquista para a sociedade, que deve, cada vez mais, se constituir com autonomia e ser um espaço em que floresça a identidade e apropriação pelos movimentos sociais:

A Defensoria Pública tem se afirmado, por sua própria estrutura normativa, como braço autônomo do Estado incumbido de tratar do acesso à Justiça em constante diálogo com os movimentos sociais e os movimentos sociais, por sua vez, têm na assessoria jurídica popular, como já visto o alicerce necessário à sua própria consciência e organização interna. É como se a Defensoria Pública partisse do Estado e a Assessoria Jurídica Popular partisse da realidade concreta da exclusão e ambos convergissem positivamente para a concretização dos direitos fundamentais das comunidades em condição de vulnerabilidade. Se de um lado temos a liberdade formal da Assessoria Jurídica Popular de outro, em complementaridade, a estrutura normativa constitucional e estrutural da Defensoria

---

120

Art. 133, CF

121

Parecer

Pública andando juntas em busca do verdadeiro Acesso à Justiça (tanto que, como se verá adiante, o “controle externo da Defensoria Pública” materializado pela “Ouvidoria Externa” tem na Assessoria Jurídica Popular seu principal destinatário: é o dialogo constante entre AJP e DP que pode nos dar resultados positivos, públicos e republicanos, a se evitar voluntarismos e sedimentar posturas democráticas).<sup>122</sup>

Outrossim, a existência de uma instituição estatal voltada para a defesa dos direitos humanos, em âmbito individual e coletivo, é um direito do povo, que não o obriga a abdicar das alternativas por ele constituídas para favorecer o seu acesso à justiça. A nova concepção normativa da Defensoria Pública só será consolidada quando os movimentos sociais tornarem-se sujeitos da sua construção, para que efetivamente reconheçam suas demandas na ação institucional.

Para tanto, é necessário o diálogo entre as práticas da Assessoria Jurídica Popular e da assistência jurídica integral e gratuita. Afinal, não faz qualquer sentido cogitar a disputa entre ambas sobre o público comum ou sobre o meio de atuação. Ao contrário, deve haver convergência quanto ao modo de atuação em contraposição às práticas tradicionais e conservadoras:

Assim é que não podemos entender a

função do Advogado como conflitante com a do Defensor Público. A ideia de complementariedade é a exegese que dá sistematicidade ao estabelecido para estas funções, e é dessa forma que as suas atuações encontram validade. Do contrário, se entendermos por conflitantes, acabaremos por inutilizar estas funções em face do fim maior que buscam: o acesso à justiça. Temos que seguir Carlos Maximiliano, ao citar Digesto: “Prefira-se a inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, ao invés da que os reduza à inutilidade”<sup>123</sup>

Entende-se, portanto, que o diálogo, a troca de experiências, a articulação entre a AJP e Assistência Jurídica Integral e Gratuita, prestada pela Defensoria Pública, potencializam a efetivação do acesso à justiça, principalmente dos setores sociais marginalizados, que passam a dispor de mais instrumentos para a materialização de suas lutas e concretização de seus direitos.





# OS MOVIMENTOS POPULARES E A DEFENSORIA PÚBLICA NA CONSTRUÇÃO DE UM DIÁLOGO DEMOCRÁTICO

*Cleide Aparecida Nepomuceno*<sup>124</sup>

## RESUMO

As Defensorias Públicas, a exemplo o órgão de direitos humanos da Defensoria Pública de Minas Gerais, têm se empenhado nas demandas coletivas, como uma das formas eficazes de proporcionar o acesso amplo à justiça. Discute-se nesse texto o sucesso desse empreendimento, que tem sido bem sucedido em virtude do trabalho em parceria com movimentos populares que, entre outros aspectos, contribuem na construção de um diálogo democrático entre a Defensoria Pública e as pessoas que os movimentos representam e entre a Defensoria Pública e os órgãos públicos responsáveis na efetivação de direitos sociais, como a moradia digna, garantidos na Constituição Federal.

Palavras chaves: Defensoria Pública. movimentos populares. direito à moradia.

---

124

Defensora Pública do Estado de Minas Gerais Coordenadora da Defensoria Pública Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais com sede em Belo Horizonte, especialista em Direito Público e membro do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais - CONEDH. E-mail: cleide.nepomuceno@defensoria.mg.gov.br

# 1 INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública, órgão estatal incumbido constitucionalmente de prestar assistência jurídica integral e gratuita, desempenha papel relevante para a sociedade, que vai muito além da representação da parte hipossuficiente em processo judicial. A este órgão compete a promoção dos direitos humanos e a orientação jurídica, que associadas à defesa de direitos coletivos e individuais, extrajudicial ou judicialmente, são formas de viabilizar o direito fundamental de acesso à justiça. Para concretizar essa importante missão de abrir as portas da Justiça, a Defensoria Pública de Minas Gerais, especialmente por meio de seu órgão de execução, Direitos Humanos<sup>125</sup>, tem se aproximado dos movimentos sociais, das lideranças comunitárias, de órgãos de prestação jurídica de Faculdades e de outros órgãos públicos, todos empenhados em viabilizar a concretização dos direitos humanos àqueles em situação de vulnerabilidade social.

Por muito tempo se associou a figura do Defensor Público a uma única competência de advogar para os pobres nas Varas de Família e em processos criminais. Que pese essa nobre e necessária função ser exercida por um número considerável de defensores públicos, a atuação dos mesmos extrapola a defesa judicial, pois por meio da orientação jurídica ou de outras formas de composição do litígio, como a conciliação ou a mediação, o defensor ajuda o indivíduo a superar o conflito e a resgatar, se for

<sup>125</sup> De acordo com a Deliberação 12/2010 do Conselho da Defensoria Pública de Minas Gerais a denominação do órgão é Defensoria Pública Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais

o caso, o senso de responsabilidade e solidariedade que deve existir nas relações familiares, e, em processo criminal, ajuda o acusado a compreender a justiça e a não perder sua imagem como cidadão, ainda que momentaneamente em conflito com a lei.

Após a Emenda Constitucional 45 de 2004, as Defensorias Públicas receberam maiores investimentos públicos e puderam ter fôlego para desempenhar outras funções ao lado da defesa judicial e extrajudicial do cidadão empobrecido incapaz de arcar com honorários advocatícios e custas processuais. As Defensorias Públicas passaram a atuar em processos coletivos, na promoção dos direitos humanos e na educação em direitos, privilegiando a cidadania. Atualmente, essas responsabilidades só estão sendo bem sucedidas graças ao apoio e parceria dos movimentos sociais e das lideranças comunitárias. A sociedade tem ganhado com o trabalho em rede junto à sociedade e a outros órgãos, também preocupados com os direitos humanos, destaca-se nesse sentido a experiência vivenciada pela Defensoria Pública Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais em Minas Gérias- DPDH.

## **2 O TRABALHO DA DPDH E SUAS PARCERIAS**

A DPDH conta com a parceria com núcleos de Faculdades e com o Conselho Estadual de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais - CONEDH, vinculado à Secretária de Defesa Social. Com os Núcleos de Faculdades o trabalho

tem sido desenvolvido em favor de comunidades em conflitos fundiários urbanos pela posse da terra. A Defensoria Pública ajuíza ação coletiva contra os entes públicos, estaduais e municipais, reivindicando a implementação de políticas públicas habitacionais, e tanto ela quanto o Núcleo de Faculdade cuidam da defesa processual nas ações de reintegração de posse, além de dividirem os mesmos espaços em audiências públicas e visitas comunitárias. O CONEDH é um órgão que, além da orientação e educação em direitos, recebe denúncias de violação de direitos humanos e atua em apoio à defesa dos mesmos. Por meio do CONEDH, a Defensoria Pública tem conhecimento de violações em direitos humanos e, em conjunto com este órgão, realiza visitas periódicas de monitoramento do Sistema Prisional.

A aproximação com os movimentos populares tem ocorrido no âmbito do próprio CONEDH onde há representação da sociedade civil, bem como em outros órgãos colegiados como o Comitê Municipal de Acompanhamento de Políticas Públicas em favor de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte que também possui representação da sociedade civil. Nesses ambientes, membros da sociedade civil organizada passam a conhecer o trabalho da Defensoria Pública viabilizando que eles próprios levem diretamente suas demandas ao conhecimento desta.

Em Belo Horizonte, a DPDH tem trabalhado em parceria com o Centro de Defesa de Direitos Humanos de População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável – CNDDH. Esse Centro é fruto da iniciativa civil e nasceu de um Convênio

da CNBB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, com o Ministério da Justiça e apoio de outros órgãos como o Ministério Público Estadual de Minas Gerais. O Centro tem desenvolvido um excelente trabalho junto à população em situação de rua ao se aproximar da mesma, reconhecer suas queixas e encaminhar as demandas diretamente à DPDH. É importante frisar que este público, em virtude de sua grave vulnerabilidade social não acessava, com frequência, os serviços da Defensoria Pública. Essa realidade tem sido modificada por meio dos encaminhamentos realizados pelo CNDDH à Defensoria Pública e também da participação da Defensoria Pública em atendimentos a população em situação de rua, promovidos por entidades religiosas.

Os atendimentos à população em situação de rua organizados por entidades religiosas consistem no oferecimento, em eventos, de alimentação, banho e corte de cabelo. A participação da Defensoria Pública, nesses eventos, consiste em orientação jurídica, o que desencadeia, em muitos casos, uma intervenção judicial ou extrajudicial na solução dos problemas vivenciados por este público. Dentre as principais demandas das pessoas em situação de rua destaca-se a queixa por documentos pessoais, de diversas formas perdidos. Nesses casos, a DPDH solicita a certidão de nascimento ou casamento junto a Cartórios de Registro Civil por meio de ofícios e, posteriormente, encaminha os cidadãos aos órgãos responsáveis pela emissão da segunda via do documento.

De todas essas iniciativas em prol do diálogo com pessoas que trabalham em favor dos direitos humanos e mais

especificamente em favor de grupos vulneráveis, salienta-se o contato direto com lideranças de associações comunitárias e de movimentos em favor da moradia, tais como o MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia. São muitos os casos relacionados à moradia que aportam na DPDH, a título de exemplo, citam-se as reclamações dos moradores relacionadas ao valor das indenizações oferecidas no caso de remoções pelo poder público em virtude de intervenções urbanas em Vilas e Favelas ou, no caso de desapropriações, principalmente naqueles em que o morador não tem o título de propriedade do imóvel, demandas por uma indenização justa.

As lideranças comunitárias e os representantes dos movimentos populares reivindicam junto à Defensoria Pública a defesa da posse e o direito de acesso à moradia digna. A defesa da posse é salutar nos casos de desapropriação ou desapossamento pelo poder público, que ocorre quando este está movido pelo interesse em realizar obras públicas no lugar onde havia as residências ou mesmo quando a intervenção é necessária, sobretudo em Vilas e Favelas, para remoção de casas em situação de risco construtivo. O acesso à moradia digna é reivindicado nos casos em que há demandas por regularização fundiária e acesso às unidades habitacionais.

### 3 A IRREGULARIDADE URBANA E A DEFESA DA POSSE

Belo Horizonte, cidade onde está sediada a DPDH do Estado de Minas Gerais, não é diferente de outras grandes cidades brasileiras no tocante à irregularidade urbana. Há muitas residências que possuem algum tipo de informalidade. Para entender melhor o quadro, basta lembrar que um loteamento deve ser precedido de um procedimento de parcelamento ou desmembramento do solo (área urbana ou gleba) junto ao Município e, depois de aprovado, o projeto de parcelamento do solo deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis e só depois é que os lotes, com as devidas matrículas, podem ser comercializados. As edificações (ou benfeitorias) também devem ser aprovadas pelo setor competente do Município e, depois de aprovado o projeto de edificação e aprovada a edificação de acordo com o projeto, este órgão emite a certidão de baixa (da construção) e habite-se as quais devem ser averbadas junto à matrícula do imóvel.

O parcelamento do solo é disciplinado pela Lei Federal 6766/76 que prevê, como salientado, as duas modalidades, loteamento e desmembramento. O loteamento significa a divisão de uma gleba em lotes destinados à edificação e implica a abertura de vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento e modificação e ampliação das vias existentes (§1º, artigo 2º, Lei 6766/79). O desmembramento se difere do loteamento apenas pelo aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique em abertura de novas vias.

O loteador é responsável pela implantação da infraestrutura, aprovação do projeto de loteamento ou desmembramento junto ao Município e seu registro no Cartório de Registro do Imóvel e posteriormente, estará autorizado a comercializar os lotes (artigo 37, Lei 6766/79). A infraestrutura corresponde a soluções para o escoamento de águas pluviais, redes de esgoto, abastecimento de água, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. Se porventura o loteador não cumprir com todos os requisitos do loteamento, inclusive seu registro, e vender os lotes, o Município (artigo 40, Lei 6766/79) poderá regularizar o loteamento e tentar se ressarcir contra o empreendedor dos prejuízos. Vale registrar que constitui crime a venda de lotes pelo loteador sem o devido registro do parcelamento e abertura de matrículas dos lotes junto ao Cartório de Registro de Imóveis (artigo 50, Lei 6766/79).

Esse procedimento não é sempre observado por parte do responsável pelo loteamento. O crescimento urbano nas grandes cidades desenvolveu-se com muita rapidez e o custo da terra urbanizada não foi e não é acessível a boa parte dos brasileiros, tendo por resultado a produção de loteamentos clandestinos ou irregulares. Os primeiros compreendem aqueles que não passaram por qualquer tipo de aprovação, já os irregulares são aqueles loteamentos em que houve o início de algum procedimento de aprovação não terminado, conforme explica OSORIO (2006). Ao lado destes loteamentos, surgiu a ocupação espontânea e sem qualquer planejamento de terras inservíveis para o mercado imobiliário como morros, locais perto



de rios sujeitos a alagamentos, dando origem ao que chamamos de Favelas, que se caracterizam pelo forte adensamento e ausência de planejamento. Para Fernandes:

Favelas são assentamentos humanos que resultam de invasão de áreas públicas e de particulares; o que define juridicamente as favelas de outras formas de ocupação precária do solo comuns no Brasil, tais como loteamentos “clandestinos” e “irregulares”, é o fato de que os favelados não têm qualquer forma de título de posse ou propriedade<sup>126</sup>.

O resultado é que as residências nas Favelas, a maioria fruto de ocupação voluntária, não possui qualquer título de propriedade. Os moradores destes locais possuem somente a posse como se donos (proprietários) fossem, mas em muitas circunstâncias essa posse, ainda que prolongada no tempo, pode causar inseguranças, o que caracteriza uma violação de direitos humanos, conforme sustenta Letícia Marques Osório<sup>127</sup>:

A segurança da posse é um ponto central do direito à moradia e à terra pois sem ela – independentemente

---

126 FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: entre a cidade legal e a cidade ilegal. In FERANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Swk Rey, 1998, p. 1330.

127 Advogada, Coordenadora do Programa das Américas do Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE) autora do artigo “Direito à Moradia Adequada na América Latina.

se formal ou informal – o direito à moradia vai estar em permanente ameaça, e o risco de despejo ou deslocamento forçado será sempre iminente. A segurança da posse, por se tratar de elemento central do direito humano à moradia, deve ser assegurada a todos, com igualdade e sem discriminação, abrangendo todos os indivíduos e famílias independentemente de idade, status econômico, grupo ou outra afiliação e status<sup>128</sup>.

Para melhor enfatizar a demanda das lideranças comunitárias pela defesa da posse, necessário frisar, ainda que sucintamente, a diferença entre posse e propriedade e a qualidade da posse a que se visa proteger.

Ambos os institutos são tratados no Livro III do Código Civil referente ao Direito das Coisas. O Código Civil não traz uma definição de posse, mas a caracteriza como a exteriorização da propriedade ou domínio, pois diz que se considera “possuidor todo aquele que tem de fato o exercício pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (artigo 1.196). Enquanto que a propriedade é definida como um direito real sendo um dos modos de sua aquisição a transcrição da escritura pública de aquisição do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis (1245) e a usucapião em suas diversas modalidades. São poderes inerentes à propriedade a faculdade que tem o proprietário de usar, gozar e dispor da coisa e reavê-la do poder de quem quer

---

128 OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In. ALFONSIN, Betânia e T al (Org.). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006; p. 35.

que injustamente a possua ou detenha (artigo 1128).

A posse se diferencia da propriedade por ser uma situação fática, enquanto a propriedade é um atributo jurídico somado ou não à situação fática, já que é possível ter a propriedade sem ter a posse.

Na maioria das circunstâncias, os moradores de Vilas e Favelas possuem a posse por muitos anos, geralmente, 10, 20, 30 anos ou mais, principalmente se for considerar a soma do tempo de posse do antecessor ao atual morador. Essa posse quando pacífica, ou seja, sem litígio judicial, duradoura, com ânimo de dono deve ser considerada, no entendimento da Defensoria Pública, como detentora das mesmas prerrogativas da propriedade e, se submetida a processo de desapropriação ou remoção (nome que se dá ao desapossamento em Favelas), deve ser precedida da justa e prévia indenização, como determina o artigo 182, §3º da Constituição Federal.

Em suma, a Defensoria Pública defende, em atendimento às demandas levadas ao seu conhecimento, que os procedimentos de desapropriações de imóveis sem títulos devem receber uma indenização pela edificação (benfeitorias) e pelo valor do lote, considerando a posse com os mesmos direitos da propriedade. E no caso de Vilas e Favelas, se o poder público visualizar a necessidade de derrubar alguma casa em função de obras públicas, ou mesmo por situação que coloque a vida dos moradores em risco, deve indenizar as benfeitorias e a posse, se esta tiver as características salientadas acima ou se o Poder Público tiver assumido o ônus de implementar uma regularização

fundiária no local, admitindo com este procedimento a obrigação no caso concreto pelo direito à moradia dos habitantes.

É necessário salientar que em intervenções urbanas em Vilas e Favelas com modificação viária e outras obras públicas que necessitem a remoção de casas, o ideal é que o poder público promova o reassentamento na própria Vila como forma de garantir o direito à moradia daqueles habitantes que perderão suas casas. Em Belo Horizonte o reassentamento é realizado por meio de edificações de apartamentos, porém, os apartamentos nem sempre atendem a todas as pessoas seja pelo seu tamanho, ou por haver moradia de uso misto (comércio e residência) ou ainda pela presença de animais, tornando-se necessária a previsão de uma indenização justa, que contemple as benfeitorias (edificação) e a posse para os casos não contemplados pelo reassentamento.

A posse, assim como a propriedade, consiste em um bem jurídico merecedor da devida proteção pelo Direito com amparo em preceitos constitucionais e infraconstitucionais relacionados ao direito social à moradia. A segurança da posse é conteúdo essencial ao direito da moradia, razão pela qual a sua perda deve ser devidamente indenizada nos procedimentos de remoção do Município de Belo Horizonte a fim de evitar o empobrecimento daqueles que têm suas moradias demolidas (em virtude das obras implementadas pelo poder público) e a violação do direito constitucional da prévia e justa indenização prevista no artigo 182, §3º da CF e do próprio direito à moradia, artigos 6º e 23, IX também da Constituição Federal. A posse merece proteção

jurídica de forma autônoma e independente da propriedade, conforme ensina Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald:

Em verdade, tutela-se a posse como direito especial, pela própria relevância do direito de possuir, em atenção à superior previsão constitucional do direito social à moradia (art. 6º da CF – EC nº 26/01), e o acesso aos bens vitais mínimos, hábeis a conceder dignidade à pessoa humana (art. 1º, III, da CF).<sup>129</sup>

A demanda pela justa indenização da posse nos casos de desapropriação tem fundamento ainda no fato de que a posse prolongada no tempo gera direito à aquisição do domínio seja pela usucapião em terras particulares ou pela concessão especial de uso para fins de moradia em terras públicas, quando verificados seus requisitos constantes da Medida Provisória 2220/2001 e ainda pelo direito público subjetivo dos moradores de assentamentos ou Bairros informais à regularização fundiária, regulamentada no Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, e pela Lei 11.977/2009, artigo 46.

A demanda por acesso à moradia digna dos movimentos populares pode ser traduzida nos pedidos judiciais ou extrajudiciais promovidos pela Defensoria Pública nos quais se reivindicam a regularização fundiária aqui entendida por instrumentos que proporcionam a segurança da posse por intermédio de sua

---

129 FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 4º edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007; p. 40.

titulação junto ao Poder Público ou em face do Particular em ações de usucapião e pela reivindicação de melhorias urbanas como pavimentação, solução de saneamento básico, coleta de lixo sólido e serviços públicos essenciais de água e luz.

## 4 CONCLUSÃO

Os movimentos populares têm sido essenciais para o trabalho da DPDPH, pois seus representantes são interlocutores da Defensoria Pública junto aos demais integrantes da comunidade assistida. Os representantes e os líderes comunitários têm papel relevantíssimo ao contribuir com a Defensoria Pública na organização de audiências públicas e ao participar, ativamente, de reuniões junto a poderes públicos, audiências judiciais envolvendo os interesses das comunidades que representam.

Os movimentos populares e as lideranças comunitárias ajudam a Defensoria Pública a entender melhor o que as comunidades assistidas desejam e a levar suas justas demandas aos poderes públicos. Esse diálogo com os movimentos é essencial como exercício da democracia a fim de que as demandas coletivas patrocinadas pela Defensoria Pública expressem o clamor dos grupos representados.

Salienta-se também que a colaboração de órgãos de prestação jurídica de Faculdades e de outros órgãos públicos, como os acima citados, a título de exemplos, também são importantíssimos para a construção de uma rede de proteção aos direitos humanos e atendimento às comunidades carentes,

dando mais força às reivindicações patrocinadas pela Defensoria Pública.

O trabalho na DPDH ensina que a soma de forças é essencial na construção de um diálogo democrático, o que só é possível com a intervenção de vários parceiros, junto aos poderes públicos responsáveis pelos direitos sociais garantidos na Constituição Federal, mas ainda não efetivados para grande maioria dos brasileiros.

## REFERÊNCIAS

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In. ALFONSIN, Betânia eT al (Org.). Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. p. 17-39.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: entre a cidade legal e a cidade ilegal. In FERANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Swk Rey, 1998.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Direitos Reais. 4º edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

BRASIL, Lei 10.257, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana e dá outras Providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 set. 2001.

BRASIL, Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera

o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 jul. 2009.







# A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

*Felipe Dezorzi Borges<sup>130</sup>*

## RESUMO

O presente estudo visa à análise da legitimidade constitucional dada à Defensoria Pública para a propositura de Mandado de Segurança Coletivo ante as premissas democrático-constitucionais albergadas no art. 134 e sua remissão ao inciso LXXIV do art.5º., da Constituição Federal de 1988, a prescindir de autorização infralegal expressa para atuar na defesa de direito líquido e certo de todas as categorias de hipossuficientes, a abranger o cidadão hipossuficiente, o grupo vulnerável, a coletividade de pessoas cuja desorganização social, cultural ou econômica não consiga, por seus próprios meios, transpor obstáculos e limitações ao pleno acesso à justiça.

Palavras-chave: Defensoria Pública – Cidadania Ativa – Acesso à Justiça – Legitimidade – Necessitado – Coletividade – Mandado de Segurança Coletivo.

---

<sup>130</sup> Defensor Público Federal de Categoria Especial, Pós-graduado em Processo Civil pelo IDP-Instituto Brasiliense de Direito Público.

## 1 INTRODUÇÃO

Os paradigmas clássicos do direito nacional têm passado por mudanças sensíveis em virtude de um movimento proativo e silencioso de centenas de cidadãos brasileiros que procuram concretizar seus direitos outorgados pelo Estado Democrático.

Essa modificação de postura vem sendo sentida por todas as Defensorias Públicas do país, tanto no âmbito Estadual quanto Federal, quando da prestação da assistência jurídica integral para conduzir as pretensões individuais e coletivas dessa parcela significativa da população nacional à realização do acesso à justiça.

Por sua vez, a efetivação desse acesso à justiça está diretamente relacionada à renovação de um sistema pelo qual a Defensoria Pública realmente possa reivindicar os direitos e dar vazão a esse movimento ativo amparado no ideal de concretização de direitos.

Isso ocorre porque a prestação da assistência jurídica integral pela Defensoria Pública enfrenta, desde o seu nascedouro, entraves políticos e jurídicos embasados na ausência de previsão infralegal a (des)autorizar a legitimidade da Defensoria Pública à adoção de medidas jurisdicionais tendentes a conduzir problemas e gerir reivindicações daqueles interesses individuais e coletivos, não apenas dos pobres, mas do indivíduo ou grupos de pessoas vulneráveis, contra litigantes organizados.

A despeito da postura equivocada adotada por alguns segmentos políticos e instituições jurídicas contrárias à ampliação da legitimidade da Defensoria Pública para a defesa natural do seu objeto institucional, as linhas que se seguirão têm por fim demonstrar que o constituinte deferiu à Defensoria Pública uma legitimidade ativa ampla e irrestrita, então amparada em premissas democrático-constitucionais albergadas no art. 134 e sua remissão ao inciso LXXIV do art.5º. da Constituição Federal de 1988, hodiernamente corroboradas pelos incisos VII, VIII, IX, X e XI do art. 4º. da Lei Complementar 80, de 1994 (com alteração dada pela Lei Complementar 132, de 2009), a autorizar a defesa e orientação dos interesses e direitos de todas as categorias de hipossuficientes, o que inclui o cidadão hipossuficiente, o grupo vulnerável, a coletividade de pessoas cuja desorganização social, cultural ou econômica não consiga, por seus próprios meios, transpor obstáculos e limitações ao pleno acesso à justiça.

Aludida justificativa, que visa a assentar a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura do Mandado de Segurança Coletivo em defesa do grupo vulnerável de pessoas e da coletividade, perpassa pelos fundamentos do Estado Democrático, além dos contornos históricos e legais da assistência jurídica integral e da Defensoria Pública, a formatar a base da prestação do serviço jurídico assistencial deferido pelo Estado à população mais vulnerável do segmento social por uma instituição pública criada justamente com essa finalidade.

Não se descure, outrossim, para a necessidade de uma

análise interpretativa da norma jacente no art. 5º., LXX, da Constituição Federal e do art. 21 da Lei 12.016, de 2009, à luz daqueles postulados constitucionais e a finalidade de assentar as premissas institucionais de atuação da Defensoria Pública em favor de todas as categorias de hipossuficientes. Igualmente, propõe-se a releitura da rubrica necessitado no jargão jurídico-nacional diante da evolução do direito e do surgimento de interesses transindividuais dos cidadãos hipossuficientes, o que redundará, por si só, na premência de dotar a Defensoria Pública de instrumentos jurisdicionais aptos a sustentar a tutela coletiva daqueles interesses.

Para tanto, discute-se o uso desse instrumento processual coletivo e o propósito da inclusão da Defensoria Pública como legitimado ativo para o Mandado de Segurança Coletivo consoante Proposta de Emenda à Constituição número 74, de 2007, em trâmite no Senado Federal.

Essas considerações, além de perpassarem pelo tecido jurídico-constitucional, também representam a evolução por que tem cruzado o direito, o qual procura dotar os cidadãos vulneráveis de novos mecanismos de representatividade. E, como se verá ao final, essa questão traz à baila a quebra de toda uma cultura jurídica até então amparada na aplicação mecânica das regras jurídicas que sempre descurou para a possibilidade de uma postura ativa da sociedade, através de órgão próprio, notadamente a Defensoria Pública, na busca dos seus direitos constitucionalmente assegurados e do efetivo acesso à justiça.

De nada adiantaria a mera titularidade de direitos se ao cidadão vulnerável e coletivamente considerado não fosse garantida representatividade adequada quando da reivindicação dessas pretensões. De nada adiantaria, tampouco, deferir à Defensoria Pública a representatividade para a defesa e orientação dos necessitados, se não armá-la de mecanismos aptos à reivindicação processual de direitos individuais e transindividuais de todas as categorias de hipossuficientes.

## 2 ACESSO À JUSTIÇA E A CIDADANIA ATIVA

Voltada à modificação de uma cultura política e jurídica nacional, até então liberal e positivista, a Constituição Federal de 1988 impôs o ativismo social e jurídico, de modo que não deve surpreender a mobilização da sociedade pela concretização de direitos individuais ou coletivos e, por conseguinte, realizar a premissa do Estado Democrático e de Direito.

O cidadão está exigindo direitos em números cada vez maiores, não apenas para causas rotineiras, mas também para reivindicar direitos novos, não tradicionais, seja como autor ou como réu.<sup>131</sup>

Vive-se, hoje, a alteração de paradigmas. A movimentação proativa de uma sociedade em amadurecimento, quanto aos seus direitos, tem demandado respostas imediatas do Estado, a desestabilizar o antigo estado jurídico-cultural. Radicalismos

---

131      CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 47.

desse movimento devem ser entendidos como produto de transformação de uma nova ordem jurídica.

Na conclusão de Gisele Cittadino:

Um cidadania ativa não pode, portanto, supor a ausência de uma vinculação normativa entre o Estado de Direito e democracia. Ao contrário, quando os cidadãos veem a si próprios não apenas como os destinatários, mas também como os autores do seu direito, eles se reconhecem como membros livres e iguais de uma comunidade jurídica.<sup>132</sup>

Por conseguinte, a realização dos direitos corresponde ao incremento democrático-social dado pela Constituição Federal e está diretamente relacionada à transformação do acesso à justiça, ou seja, à renovação de um sistema pelo qual as pessoas efetivamente reivindicam seus direitos ou resolvem seus litígios.

Acesso à Justiça é requisito básico, portanto, de todo um sistema jurídico moderno que garanta direitos e proclame a sua efetividade. Logo, esse movimento, cujo foco está em concretizar a Constituição através da valoração de seus compromissos sociais, não deve encontrar barreiras na forma de reivindicação desses direitos, notadamente a falta de mecanismos de assistência jurídica ou a carência de representação adequada, sob pena

---

132 CITTADINO, Gisele. **Poder Judiciário, Ativismo Judicial e Democracia**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, 2004, p. 110.



de minar a evolução do processo democrático e o exercício de cidadania.

A ilação decorre da lição de Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>133</sup>, os quais assentam as três ondas renovatórias para a resolução do problema de acesso à justiça, assim sintetizadas:

- a) primeira onda renovatória: Assistência Judiciária para os pobres;
- b) segunda onda: representação jurídica para os interesses difusos e;
- c) terceira onda: relacionada ao enfoque de acesso à justiça ou modo de ser do processo.

Dos mesmos autores anota-se que:

Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do welfare state têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente, reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação.<sup>134</sup>

A história, por sua vez, revela uma sucessão de sistemas de assistência jurídica gratuita para garantir a efetividade dos direitos, dentre os quais cito: - sistema *judicare*: a assistência

---

133      CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Op. Cit., p.31.

134      Idem, *Ibidem*, p.11.

é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei e é prestada por advogado pago pelo Estado. Esse sistema confia aos assistidos a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja, nem permite que o profissional o auxilie a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos. Auxilia apenas a identificação de problemas familiares aos assistidos;<sup>135</sup> - representação por advogado particular indicado e remunerados pelo Estado: a assistência é outorgada a advogados particulares remunerados pelo Estado, que prestam um serviço tipicamente público, em prol de parcela hipossuficiente da população. Esse sistema compromete a assistência prestada, já que vincula o patrono à causa com viés paternalista. É bem possível que os indivíduos sejam ignorados ou recebam ajuda de segunda classe;<sup>136</sup> - representação por Defensor Público: a assistência judiciária é estabelecida como um direito e é custeado pelo Estado em sua integralidade. Trata-se de um misto do sistema *judicare*, mas prestado por servidores especialistas do próprio Estado. O indivíduo é tratado como objeto da prestação jurisdicional e é criada uma categoria de profissionais hábeis para atuar por aqueles que não suportam os encargos judiciários. Não privilegia apenas disputas individuais, pois identifica os interesses e problemas da comunidade, inclusive aportando soluções transindividuais. Esse sistema é comprometido com o aporte público, de modo que a restrição de recursos e o número reduzido de representantes

---

135      *Idem*, *Ibidem*, p.38.

136      *Idem*, *Ibidem*, p.41.

prejudica a prestação da assistência buscada pelo cidadão, então sujeito a instabilidades da política pública.

Esse último sistema de assistência é bastante simétrico àquele proposto por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, quando assentam que a instituição do advogado público melhor representaria os interesses que, até agora, têm sido descuidados. Isso por que:

Há um desequilíbrio na advocacia, que em muitos casos só pode ser corrigido por advogados pagos pelo governo, para defender os interesses não representados dos consumidores, do meio ambiente, dos idosos e de outros interesses não organizados. É preciso que um advogado público fale por esses interesses se pretendermos que eles sejam ouvidos.<sup>137</sup>

Essa mesma proposta unifica uma solução quando da representação judiciária dos interesses coletivos, para dar azo à segunda onda renovatória do Acesso à Justiça.

Sem embargo da possibilidade de impulso individual, a resolução de questões coletivas apresenta-se, na atualidade, como melhor resposta aos direitos de massa, via tutela difusa ou coletiva, o que, de certo modo, diante de sua força transindividual, traveste o caráter regulatório da medida judicial buscada.

---

137      Idem, *ibidem*, p.54.

Essa tutela difusa ou coletiva – então representada processualmente pela Lei da Ação Popular (Lei 4.717, de 1965), pela Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347, de 1985), pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 1990), pelo Mandado de Segurança (Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009, e inciso LXX do art. 5º da Constituição Federal de 1988), - a despeito de não vincular diretamente um grupo específico da sociedade, edita um padrão de conduta para guiar um comportamento futuro.<sup>138</sup>

Questões de política judiciária, então aliada à possibilidade de explosão da litigiosidade, favorecem o encaminhamento dos conflitos via tutela coletiva de direitos. Do mesmo modo, como adverte Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, essas ações coletivas implicam:

(a) ampliação do acesso à justiça, de modo que os interesses da coletividade, como meio ambiente, não fiquem relegados ao esquecimento; ou que causas de valor individual menos significantes, mas que reunidas representam vultosas quantias, como os direitos dos consumidores, possam ser apreciadas pelo Judiciário; (...) (d) que as ações coletivas possam ser instrumento efetivo para o equilíbrio das partes no processo, atenuando as desigualdades e combatendo as injustiças em todos os nossos países ibero-americanos.<sup>139</sup>

Nesse ínterim, as tutelas coletivas, especialmente

---

138 COMPARATO, Fábio Konder. Novas Funções Judiciais No Estado Moderno. **Revista dos Tribunais**, v. 614, n. 1, p. 14-22, 1986.

139 LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). **Tutela coletiva**: vinte anos da Lei da Ação Civil Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Quinze anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2006, p. 46-47.

representadas no cenário nacional pela utilização, em escala, das Ações Cíveis Públicas, trazem ínsito ao instrumento processual a ampliação do acesso à justiça; logo, expressão da cidadania ativa.

Essa questão, até então sem espaço na concepção tradicional de processo civil, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, está se fundindo com uma concepção social, coletiva. Apenas tal transformação poderá assegurar a realização dos “direitos públicos” relativos a interesses difusos. E concluem ainda que, entre outras coisas, nós aprendemos, agora, que esses novos direitos frequentemente exigem novos mecanismos procedimentais que os tornem exequíveis.<sup>140</sup>

Em face disso, as tutelas coletivas surgem como propostas hábeis a dar vazão a esse movimento ativo amparado no ideal de efetivação dos novos direitos, agora à disposição das pessoas que antes os desconheciam e, assim, não os reclamavam diante de empecilhos das demandas individuais.

Mesmo assim, direitos que envolvem grupos de pessoas vulneráveis demandam uma representatividade adequada<sup>141</sup> para agir no benefício da coletividade, a exigir uma ação governamental positiva através de instituições que melhor representem aqueles interesses.

A institucionalização específica do serviço público de assistência judiciária, a cargo de órgão público, notadamente a

---

140 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Op. Cit., p.49-51, 69.

141 Idem, *Ibidem*, p.50.

Defensoria Pública, especializado em conduzir problemas e gerir reivindicações de interesses individuais e coletivos, não apenas dos pobres, mas do indivíduo ou grupos de pessoas vulneráveis, contra litigantes organizados, ratifica, sob o pálio do Estado, a realização do Estado Democrático, ante a defesa dos direitos reivindicáveis pelos cidadãos, garantindo o efetivo acesso à justiça.

### 3 A DEFENSORIA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Defensoria Pública inseriu-se na Constituição Federal de 1988 junto ao capítulo IV, das Funções Essenciais à Justiça. Do mesmo modo que o Ministério Público (Seção I), a Advocacia Pública (Seção II) e a Advocacia (Seção III), a Defensoria Pública constitui instituição que contribui para o regular funcionamento da Justiça.

Conforme dita o art. 134 da Constituição Federal: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

Logo, o constituinte originário deferiu grau de relevância à Defensoria Pública tendo-a, à semelhança do Ministério Público, instituição fundamental à Justiça e, ainda, essencial à função jurisdicional do Estado.

Cumpra observar que a Constituição de 1988, ao organizar o Poder Estatal, não se limitou, como o fizeram as anteriores, às descentralizações tradicionais entre os complexos orgânicos denominados de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, instituindo um quarto complexo orgânico que, embora não conformando um quarto Poder, recebeu a seu cargo a função essencial de provedoria da justiça perante todos os demais Poderes de Estado.<sup>142</sup>

Desse modo, o texto constitucional assentou o múnus público histórico a ser exercido pela Defensoria Pública, notadamente a assistência jurídica, dando azo ao dever do Estado em prestar orientação jurídica e a defesa daqueles cujos recursos são insuficientes para afastar obstáculos inerentes à proteção de direitos.

Consoante dita Ana Rita V. Albuquerque:

Frise-se que a instituição da Defensoria Pública ao receber a atribuição constitucional de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, não desempenha função “auxiliar” no sentido orgânico, mas sim que sua função é essencial no sentido de ser tão imprescindível à existência do Estado Democrático de Direito quanto qualquer das demais do título IV, e por isso a expressão constitucional se refere a “todos os Poderes do Estado, enquanto diga respeito à realização do valor da Justiça por qualquer deles”<sup>143</sup>

---

142 NETO, Diogo Figueiredo Moreira. A Defensoria Pública na Construção do Estado de Justiça. **Revista da Defensoria Pública**, n. 7. Rio de Janeiro, 1995, p.22.

143 ALBUQUERQUE, Ana Rita V.. Acesso à Justiça: Defensoria Pública e a Assistência Jurídica Gratuita (alguns obstáculos). **Revista de Direito da Defensoria Pública do Rio de Janeiro**, n. 16, ano 12, Rio de Janeiro, 2000, p.19.

Veja-se que a Defensoria Pública exerce uma função estatal que decorre do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988; portanto, o dever de prestar a assistência judiciária integral e gratuita será exercida em todos os graus, do que decorre a orientação jurídica (judiciária ou extrajudiciária).

Nesse ponto, conforme asseverou Ada Pellegrini Grinover:

O art. 134 da CF não coloca limites às atribuições da Defensoria Pública. O legislador constitucional não usou o termo exclusivamente, como fez, por exemplo, quando atribuiu ao Ministério Público a função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” (art. 129, I). Desse modo, as atribuições da Defensoria Pública podem ser ampliadas por lei, como, aliás, já ocorreu com o exercício da curadoria especial, mesmo em relação a pessoas não economicamente necessitados, e não sua tarefa exclusiva.<sup>144</sup>

Essas conclusões derivam da própria formação do Estado Liberal consolidada pela Revolução Francesa de 1789. A garantia de defesa passou a incorporar em definitivo os direitos essenciais do cidadão, com fundamento básico no Estado<sup>145</sup>, motivo pelo qual o art. 134 da Constituição Federal de 1988 confere à Defensoria Pública a função típica de defesa e proteção de direitos dos necessitados, cuja legitimação judicial e extrajudicial ampla visa a

144 GRINOVER, Ada Pellegrini. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. **Revista de Processo** 165. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2008, p.307.

145 GALLIEZ, Paulo. **A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2001, p.7.



garantir a efetividade da proteção.<sup>146</sup>

À evidência, as premissas esboçadas no art. 134 da Constituição Federal de 1988 expressam as primeiras linhas para dar efetividade ao Estado Democrático e de Direito, ante a existência de um órgão público cuja atribuição cinge-se à defesa lato sensu dos interesses e direitos dos necessitados.

Consoante adverte Paulo Galliez:

(...) a Defensoria Pública se impõe como instituição essencial do Estado de Direito, a fim de enfrentar o desenvolvimento desigual entre as classes sociais, valendo a advertência de Octávio Ianni de que o desenvolvimento desigual e combinado não é uma teoria do acaso, mas um modo particular de funcionamento das leis do capitalismo nas sociedades atrasadas e dependentes.<sup>147</sup>

Por essas razões, a legitimação constitucional deferida pelo Estado à Defensoria Pública constitui a essência do mandato processual, diferentemente do mandato privado firmado à advocacia privada para o qual é imprescindível a participação individual do outorgante. Denota-se, de plano, que a função da Defensoria Pública é diversa daquela desempenhada pela Advocacia.

Segue essa premissa o artigo 44, inciso XI Lei Complementar

146 Essa situação, por sinal, representa incongruências, pois leva a União Federal, por um lado, a deferir a autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária à Defensoria Pública Estadual; de outro, nada referir quanto à Defensoria Pública da União, então vinculada ao Ministério da Justiça.

147 GALLIEZ, Paulo. Op. Cit., p.9.

80/94, o qual dita que é prerrogativa do membro da Defensoria Pública da União representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais. A legislação complementar assenta o múnus público para a orientação jurídica e defesa dos interesses (coletivos e individuais) dos cidadãos necessitados independentemente de mandato.

Não surpreende tenha o constituinte autorizado à Defensoria Pública a orientação dos necessitados quanto à análise de pretensões e possibilidade efetiva de prevenção à realização de litígios, de modo a favorecer a administração da justiça. É um dos grandes benefícios que isto acarreta é justamente desafogar o aparelho judiciário, evitando a propositura de inúmeras ações judiciais, por meio da celebração de acordos firmados sob a intervenção do Defensor Público, depois de esclarecidas as partes de seus direitos e deveres e das prováveis consequências da demanda judicial.<sup>148</sup>

Na mesma medida, o acompanhamento jurídico, seja no âmbito individual ou coletivo, ratifica a participação efetiva da Defensoria Pública como função jurisdicional do Estado, já que atua como instrumento efetivo a realização de uma resposta social àqueles que comumente deixam de recorrer ao Poder Judiciário em face da sua complexidade. É de fundamental importância o acompanhamento, sem desconsiderar, portanto,

148 OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. A Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça. *Revista da Defensoria Pública do Rio de Janeiro*, n.16, ano 12: Rio de Janeiro, 2000, p.343.

a imprescindibilidade de orientação para prevenir litígios e encaminhar problemas<sup>149</sup>, autorizando, finalmente, a participação democrática do cidadão através da Defensoria Pública.

A atividade consultiva realizada pela Defensoria Pública apresenta um caráter preventivo e colima a evitar a injuricidade decorrente da eclosão ou da permanência de qualquer agressão à ordem jurídica, seja em razão de ação, seja de omissão verificada em âmbito público ou privado. Por outro lado, a atividade postulatória consiste na provocação da atuação de qualquer dos poderes do Estado, em especial o Judiciário, com vistas à correção de injuricidades.<sup>150</sup>

Segundo dita Maria Beatriz Bogado Bastos de Oliveira:

Assim, está claro que as funções da Defensoria Pública não se limitam à assistência judicial (representação do assistido em juízo), mas, como já era entendido desde o advento da nossa Lei Maior, também, engloba a assistência jurídica integral, o que obviamente alarga de maneira notável o âmbito da assistência, que também passou a compreender, além da defesa judicial, o aconselhamento, a consultoria, a informação jurídica e a assistência aos carentes em matéria de atos jurídicos extrajudiciais (...).<sup>151</sup>

É possível, diante disso, depreender a orientação jurídica

---

149 TORRES, Jasson Ayres. **O acesso à justiça e soluções alternativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.51.

150 JUNKES, Sérgio Luiz. **Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social**. Florianópolis, Juruá: 2005, p.82.

151 OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. Op. Cit., p.342.

integral sob o pálio da atribuição da Defensoria Pública, o que compreende atuação nas esferas judicial e extrajudicial, nos mesmos moldes do art.179 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro:

Art. 179 - A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica integral e gratuita, a postulação e a defesa, em todos os graus e instâncias, judicial e extrajudicialmente, dos direitos e interesses individuais e coletivos dos necessitados, na forma da lei.

Por conseguinte, esse âmagu de funções e atribuições democráticas está diretamente relacionado à defesa da ordem jurídica e social, bem como do regime democrático do Estado de Direito e dos interesses sociais, dentre esses, individuais e coletivos.

## 4 A ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E O NECESSITADO

A sociedade civil sempre aceitou o fato de muitas pessoas necessitadas não recorrem ao Poder Judiciário, pois, por se tratar de algo dispendioso, nem todos teriam condições econômico-financeiras para contratar um advogado e suportar o custo de uma demanda.<sup>152</sup> Trata-se, em verdade, de uma falácia, pois justificaria

uma omissão estatal com base na ausência de suporte financeiro, como se o Direito à Justiça tivesse de depender exclusivamente das possibilidades econômicas de cada um.

À evidência, é dever do Estado garantir a todos o Direito à Justiça. Trata-se de um direito fundamental que exsurge da leitura do art. 5º da Constituição Federal de 1988, notadamente do caput (liberdade) e incisos XXXV, LIII, LIV, LV, LVII, LXXIV, LXXVIII, dentre outros. Da leitura desse aparato constitucional, tem-se, ademais, que o acesso à justiça será pleno se o Estado garantir a paridade de armas entre os contendores; logo, a busca da realização de um direito constitucionalmente garantido perpassa pelo equilíbrio da relação jurídica processual e pela representação adequada da parte em lide.

Consoante adverte Araken de Assis:

É natural que, evitando tornar a garantia judiciária inútil à maioria da população, e ao menos para os desprovidos de fortuna e recurso, a ordem jurídica estabeleça mecanismos de apoio e socorro aos menos favorecidos. Antes de colocar os necessitados em situação material de igualdade, no processo, urge fornecer-lhes meios mínimos para ingressar na Justiça, sem embargo da ulterior necessidade de recurso e armas técnicas, promovendo o equilíbrio concreto.<sup>153</sup>

É nesse sentido que a carta constitucional de 1988 assegura

---

153

ASSIS, Araken de. **Doutrina e Prática do Processo Civil Contemporâneo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.75.

a assistência jurídica integral, conforme previsto no art.5º., LXXIV, verbis: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

A norma constitucional traz ínsito o resultado de um ciclo tendente a reverter a visão estritamente econômica para o processo, uma vez que resume a evolução dos institutos da assistência judiciária e da gratuidade de justiça como mecanismos de defesa e orientação em prol do cidadão necessitado.

Mais ampla que a assistência judiciária, que envolve a prestação de serviços de assessoria jurídica e defesa judicial, e mais abrangente que a gratuidade de justiça, a qual isenta o beneficiário do pagamento de custas e taxas judiciárias, a Assistência Jurídica Integral envolve uma gama maior de garantias a serem prestadas pelo Estado, inclusive extrajudiciárias, cujo mote está em assegurar o equilíbrio das relações jurídicas, a paridade de armas, garantindo o pleno acesso do hipossuficiente ao Judiciário e o exercício de seus direitos constitucionais. A relação entre essas dimensões de assistência (assistência jurídica integral, assistência judiciária, justiça gratuita) está diretamente relacionada ao dever de o Estado democratizar o acesso à justiça e dar tratamento isonômico aos cidadãos.

Consoante adverte Barbosa Moreira:

A grande novidade trazida pela Carta de 1988 consiste em que, para ambas as ordens de providências, o campo de atuação já não se delimita em função do atributo “judiciário”, mas passa a compreender tudo

que seja “jurídico”. A mudança do adjetivo qualificador da “assistência”, reforçada pelo acréscimo do “integral”, importa notável ampliação do universo que se quer cobrir. Os necessitados fazem jus agora à dispensa de pagamentos e à prestação de serviços não apenas na esfera judicial, mas em todo o campo dos atos jurídicos.<sup>154</sup>

Para tanto, o Estado, inicialmente, abriu mão de parcela de recursos financeiros provenientes de custas de taxas judiciárias. Instituiu o benefício da justiça gratuita, isentando de pagamento o cidadão que não detenha recursos para fazer frente a um processo judicial. Posteriormente, criou núcleos de Assistência Judiciária e a Defensoria Pública para prestarem serviços jurídicos gratuitos, concedendo, assim, a assistência judiciária gratuita em favor daquele que não tivesse condições de custear o pagamento dos encargos com advogado.

Logo, o Estado deferiu ao cidadão vulnerável mecanismos para garantir o acesso judiciário integral, amparado em institutos de origem comuns, assimétricos<sup>155</sup>, mas complementares, tendentes a remover ou atenuar os obstáculos habitualmente encontrados pelas pessoas vulneráveis para garantir o Direito ao Acesso à Justiça.

---

154 MOREIRA, José Carlos Barbosa. Op. Cit., p. 205.

155 A diferenciação entre assistência judiciária e justiça gratuita foi acolhida pela doutrina de Pontes de Miranda, segundo o qual: Assistência Judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A Assistência Judiciária é organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogado. É instituto de direito administrativo (Pontes de Miranda, Comentários ao Código de Processo Civil - de 1939 - Tomo I, p. 460. Apud **Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado**. Humberto Peña de Moraes e José Fontenelle Teixeira da Silva. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984, p.93-94).

A prestação dessa assistência integral, por sua vez, restou inicialmente cunhada, segundo art. 113, n. 32 da Constituição Federal de 1934 e art. 141, §35, da Constituição Federal de 1946, em prol dos cidadãos ditos necessitados, figura presumidamente desprovida de armas para o embate equilibrado no processo.

Mas os textos constitucionais de então<sup>156</sup> não definiram o que seria necessitado. Somente com o advento do art. 68 do Código de Processo Civil de 1939 pode-se aferir, na letra da lei, o titular do benefício da assistência jurídica, qual seja, a parte que não estiver em condições de pagar as custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

A conceituação de necessitado, no âmbito de um estatuto processual, dirige a assistência jurídica para dentro do processo, na mesma medida em que delimita a extensão do benefício e da assistência, nada referindo quanto às necessidades extrajudiciárias relacionadas à defesa de direitos.

Disso pouco destoou posteriormente a Lei 1.060/50, haja vista que, no art. 2º, entendeu tratar-se de necessitado, para o benefício da justiça gratuita, os nacionais ou estrangeiros residentes no país, cuja situação econômica não lhes permitiria pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

O acréscimo, por seu turno, deu-se quanto à referência à

---

<sup>156</sup> O mesmo, diga-se, quanto às normas do art. 150, § 32, da Constituição Federal de 1967 e art. 153 da Emenda Constitucional 1/1969.



isenção de pagamento dos honorários advocatícios, fortalecendo a dispensabilidade de encargos para o processo, além de regulamentar a assistência em uma legislação própria. Assim, não surpreende a inexistência de alterações substanciais nos textos ordinários e constitucionais que se sucederam, mantendo a titularidade do benefício em favor do cidadão objeto da Lei 1.060/50, que ainda vige.

Portanto, a redação dada pelo inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 inova quando acolhe a evolução das dimensões de assistência jurídica e compromete o Estado com a assistência jurídica integral e gratuita em favor do cidadão que comprovar insuficiência de recursos, qual seja, o necessitado, segundo o texto recepcionado da Lei 1.060/50<sup>157</sup>.

Por outro lado, a Constituição Cidadã deu nova roupagem ao titular dessa assistência, abandonando a expressão necessitado, até então referida nas Constituições Federais anteriores, para adotar um fator de referência (insuficiência de recursos) para qualificar a pessoa hipossuficiente objeto da assistência jurídica integral, sem se descurar, porém, para a definição acolhida pela Lei 1.060/50.

Dúvidas, por outro lado, cingem-se à necessidade de demonstração documental ou não da falta de recursos para o fim de enquadrar-se como sujeito necessitado e titular da assistência judiciária, situação aliás responsável por deturpar a titularidade

---

157

STJ, Resp 710.624-SP, 4ª Turma, relator Jorge Scartezzini, DJ 29/08/2005.

do benefício, até então focada, pelos termos da lei, em favor do cidadão hipossuficiente para o processo, e não apenas à pessoa economicamente pobre ou miserável.<sup>158</sup>

Esse viés, ademais, não subverte a leitura do artigo 2.º, da Lei n.º 1.060/50, cujo mote sempre esteve dirigido em prol do necessitado para o processo e não necessariamente para o assistido carente e humilde.

Nada obstante, a mera indicação da carência de recursos para o processo ou insuficiência financeira sempre foi a regra; demonstrar documentalmente a necessidade, a exceção.

Sob o auspício do Código de Processo Civil de 1939, o candidato ao benefício da Justiça Gratuita deveria mencionar, na petição, o rendimento ou vencimentos que percebia e os seus encargos pessoais e de família (art. 72), sendo punida a declaração falsa. De outro giro, caso o pedido de assistência fosse formulado no curso da lide, suspendia-se o feito, podendo o juiz, à vista das circunstâncias, conceder, de plano, a isenção, oportunidade em que a petição era autuada em apartado, apensando-se os respectivos autos aos da causa principal, instaurando-se um incidente (art. 73). Neste último caso, a solicitação seria apresentada ao juiz competente para a causa, com o atestado de pobreza expedido, independentemente de selos ou emolumentos, pelo serviço de

---

158 Mister ater-se ao entendimento esposado pela Ministra Fátima Nancy Andriahi do Superior Tribunal de Justiça, que, nos Autos do Recurso Especial 555.111/RJ, firmou que o conceito jurídico de necessitado, contido no parágrafo único do artigo 2.º, da Lei n.º 1.060/50, é mais amplo do que o de *pobre* ou *miserável*, não estando vinculado a determinado limite de valor de renda mensal ou de patrimônio e, sim, à impossibilidade de pagamento das despesas processuais sem prejuízo do próprio sustento ou da família.

assistência social, onde houvesse, ou pela autoridade policial do distrito ou circunscrição em que residisse o solicitante (art. 74).

Nesse mesmo sentido laborou a redação original do art. 4º da Lei 1.060/50, até ulterior modificação pela Lei 7.510/1986, a qual afastou a necessidade de indicação dos rendimentos do requerente, autorizando a simples afirmação, na própria petição inicial, de que a parte não estaria em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família. Como alhures, a impugnação do direito à assistência judiciária é dada em autos apartados (§2º, com redação dada pela Lei nº 7.510/1986), valendo como prova da necessidade a apresentação da carteira de trabalho e previdência social (§ 3º, incluído pela Lei nº 6.654, de 1979).

Ademais, a lógica da desnecessidade da demonstração documental da hipossuficiência para o processo, pelos termos da Lei 1.060/50, decorre do próprio Direito à Justiça. Como mencionado anteriormente, a garantia de dirigir-se ao Poder Judiciário de forma plena não está condicionada à capacidade econômica do cidadão, tampouco decorre de suas posses, pois é dever do Estado assegurar a todos o livre Acesso à Justiça.

Dessa feita, a assistência que dimana da Lei 1.060/50 visa a assegurar ao indivíduo uma prerrogativa que lhe é inerente pelo fato de ser cidadão. Ocorre que a leitura desmedida do texto de 1950 pode levar a entender que, de regra, o acesso à justiça é oneroso, quando, em verdade, aquele que se julgar sem

recursos para o exercício desse direito deverá solicitar ao Estado a dispensa de encargos para poder acessar à justiça. O mesmo diga-se quanto à necessidade de prover o cidadão de armas técnicas para o processo, o que se dá hoje através da Defensoria Pública, evitando-se desequilíbrios que a insuficiência de recursos poderia repercutir na resolução da pretensão jurídica (judicial ou extrajudicial).

Veja-se que o Estado assumiu o dever de prestar a jurisdição e, com isso, incorporou o ônus de atender o seu cidadão, de modo que aqueles que dispõem de recursos para sustentar os encargos do processo e custear advogado, o farão como forma de justiça social e compensação histórica. Nesse sentido refere Rogério Tucci:

(...) ideal seria a plena gratuidade das atividades públicas, pois o pagamento por tais serviços, na verdade, já representa um duplo encargo, haja vista o adimplemento obrigatório dos tributos. No entanto, como esse estágio ainda se mostra longe de ser atingido, outra alternativa não resta senão consolidar a citada isenção para aqueles que não dispõem de suficientes recursos e que se sintam lesados em seus direitos.<sup>159</sup>

Disso decorre que a mera afirmação presume o necessitado, garante a assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV) e o acesso à justiça.

---

159 TUCCI, Rogério. Apud, ROBOREDO, Carlos Eduardo Freira. A Defensoria Pública e a Requisição Gratuita dos Serviços Cartorários Extrajudiciais. **Revista de Direito da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro. 1992, n.6, p.145/161.

Não obstante, essa questão (desnecessidade de demonstração da necessidade) ainda demanda embates no cenário jurídico, haja vista existirem entendimentos jurisprudenciais e doutrinários que defendem a necessidade da comprovação documental da necessidade, muito embora partam de pressuposto falso como visto alhures.

Equivocam-se, ainda, aqueles que preferem o deferimento de assistência jurídica integral, tão somente, em prol da pessoa pobre<sup>160</sup> ou miserável, pois, além de pronunciar menos do que diz a legislação específica, corrompe uma garantia constitucional que visa salvaguardar os cidadãos que encontram obstáculos para prover as despesas de processos relacionados à defesa de seus direitos.

Ademais, consoante adverte Barbosa Moreira:

Nada faz crer que o legislador constituinte, ao elaborar um diploma profundamente marcado pela preocupação com o social, haja querido dar marcha-a-ré em processo evolutivo como o de que se cuida. De qualquer maneira, a supor-se que a lei houvesse concedido um plus aos necessitados, nem por isso se teria de concluir por sua incompatibilidade com a Constituição, que não estaria sendo contrariada, como seria, por exemplo, se a lei negasse a assistência, em alguns casos, apesar da comprovação.<sup>161</sup>

---

160 Arthur Mendes Lobo entende que o instituto da gratuidade de justiça garantiria tão só o acesso ao judiciário aos cidadãos e pessoas jurídicas que estivessem, respectivamente, em situação de pobreza e em risco de insolvência, o que demandaria a comprovação documental da necessidade (LOBO, Arthur Mendes, Aspectos polêmicos da assistência judiciária gratuita. **Revista de Processo** 161, ano 33. Revista dos Tribunais, julho/2008, p.245).

161 MOREIRA, José Carlos Barbosa. Op. Cit., p. 206.

É nesse contexto que se insere o Estado, que se obriga, através da atuação da Defensoria Pública, a prestar a assistência jurídica integral e gratuita em favor do cidadão, cuja insuficiência de recursos não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

Assim, o verdadeiro alcance da expressão assistência jurídica integral e gratuita, deferida pela Constituição Federal, dá ao cidadão mais que o benefício de gratuidade previsto na Lei 1.060/50.<sup>162</sup>

Faz-se mister reverter a crença de que a Assistência Jurídica é uma caridade oficial, um favor público ou uma condescendência do Estado, já que o direito à igualdade não se reduz ao texto legal e nem pode ser concebido como um favor legal, mas, sim, como expressão do processo de libertação humana, sendo oponível ao próprio Estado.<sup>163</sup>

Tem-se, portanto, um dever de assistência jurídica, integral e gratuita reservada à Defensoria Pública, em prol do necessitado custeada e fornecida pelo Estado (art. 3º.- A, II, e §5º do art. 4º., ambos da Lei Complementar 80/1964, com redação dada pela Lei Complementar 132, de 2009) para o fim de franquear o acesso à justiça à luz do art. 5º, LXXIV, e art. 134 da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>162</sup> ALVES, Cleber Francisco; e PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça em preto e branco**: Retratos Institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.107.

<sup>163</sup> ALBUQUERQUE, Ana Rita V. Op. Cit., p.20.

Enfim, a prestação gratuita dos serviços jurídicos aos necessitados através da Defensoria Pública é uma das garantias reconhecidas à efetividade dos princípios ou normas constitucionais de acesso à justiça e de igualdade entre as partes, constituindo-se, pois, em um direito subjetivo do cidadão.<sup>164</sup>

## 5 OS NECESSITADOS NO PLANO COLETIVO

Nas linhas já lançadas, observou-se a visão tradicional da rubrica necessitado no cenário jurídico nacional, então objeto da garantia constitucional da assistência jurídica integral.

Essa visão clássica, por seu turno, não tolhe a visão macro da proteção que visa o Estado a assegurar quando da sua aplicação à tutela de direitos ou interesses difusos e coletivos, de modo a conferir nova roupagem ao conceito, por intermédio de uma releitura aberta e flexível, que propicie a adequada proteção dos interesses transindividuais.

Os textos constitucionais anteriores à Constituição Federal de 1988 não definiram o que seria necessitado, tendo, de outro lado, o art. 68 do CPC de 1939 dado os primeiros sinais do titular do beneficiário da assistência jurídica.

Essa visão individualizada do conflito influenciou os estatutos processuais que se seguiram, apartada da dimensão transindividual aferível a partir da litigiosidade de massa e dos

---

164

Idem, *Ibidem*, p.19.

direitos metaindividuais e individuais homogêneos, então objeto da Ação Civil Pública, do Código de Defesa do Consumidor e da Ação Popular.

Nesse passo, é natural o rumo inicialmente acolhido pela legislação nacional, notadamente através da Lei 1.060/50, a qual dirige a extensão da assistência à defesa de direitos e pretensões exclusivamente individuais.

Essa, aliás, a nota do art. 2º da Lei 1.060/50, quando delimita a figura de necessitado, para o benefício da Justiça Gratuita, como sendo os nacionais ou estrangeiros residentes no país, cuja situação econômica não lhes permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

Ainda em vigor, a Lei 1.060/50 guarda silogismo bastante diverso daquele aferido pelo inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, o qual, muito embora possibilite a menção direta àquela legislação, no sentido de dar complementaridade à sua garantia, conferiu amplitude à assistência, haja vista não delimitar em seu texto o titular da garantia de assistência jurídica integral.

Logo, a Constituição Federal de 1988, além de acolher a evolução das dimensões de assistência jurídica do Estado, quando se compromete com a assistência jurídica integral e gratuita em favor do cidadão necessitado, segundo o texto recepcionado da Lei 1.060/50, possibilita o redimensionamento da cobertura e da abrangência daquela garantia, de modo a estender a proteção



aos direitos individuais e coletivos dos necessitados.

Nesse sentido, a rubrica necessitado – dada pela Lei 1.060/50 –, e a prescrição aos que comprovarem insuficiência de recursos – informada pelo inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 – compreende um microssistema de proteção integral, cujo alcance não se limita à garantia de direitos individuais, mas também abarca a proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos em favor de todos aqueles socialmente vulneráveis.

Essas circunstâncias têm por objeto realizar o acesso à justiça, o que se revela, hodiernamente, através da assistência jurídica integral, de modo que a leitura do termo necessitado abrange, no ponto, não apenas a pessoa física economicamente fragilizada, mas, também, aqueles necessitados no plano coletivo, então considerada a vulnerabilidade de defesa de direitos transindividuais e a fragilidade organizacional na defesa das pretensões coletivas.

É certo que existem necessitados no plano econômico, mas também existem necessitados do ponto de vista organizacional. Consoante adverte Ada Pellegrini Grinover:

Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao

saneamento básico, ao meio ambiente etc.<sup>165</sup>

A questão, à evidência, segundo a mesma autora, está vinculada à própria estruturação da sociedade de massa. Identificável uma nova categoria de hipossuficientes, qual seja, a dos carentes organizacionais, ligada à vulnerabilidade das pessoas em face das relações sócio-jurídicas existentes na sociedade contemporânea.<sup>166</sup>

Em face desse postulado, a exegese do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal abrange o grupo ou uma coletividade de pessoas cuja desorganização social, cultural ou econômica não consiga, por seus próprios meios, transpor obstáculos e limitações ao pleno Acesso à Justiça. A Constituição Federal traz ínsita a leitura suso mencionado, haja vista não caber ao Estado indagar se há ricos ou pobres, mas garantir a defesa dos necessitados no plano individual, bem como na dimensão coletiva, não sendo crível deixar-se à margem do direito a defesa de lesões transindividuais que afetam a coletividade mesmo que não individualmente identificáveis.

Outrossim, a necessidade coletiva, nessas ações coletivas, resulta do próprio objeto da demanda, bastando que haja indícios de que parte ou boa parte dos assistidos sejam necessitados.<sup>167</sup>

---

165 GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. Cit., 2008, p.308.

166 GRINOVER, Ada Pellegrini. Acesso à Justiça e o Código de Defesa do Consumidor. O processo em evolução. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996, p.116-117.

167 GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. Cit., 2008, p.308.

Rodolfo Camargo Mancuso segue esse mesmo postulado quando afirma que o conceito de necessitado não pode, em pleno século XXI, prender-se a mesma leitura reducionista da era da Lei 1.060/50, cujo texto reporta-se a uma época e sociedade distante da realidade atual. Verbis:

Necessitado, por sua vez, não pode mais ser compreendido unicamente como o hipossuficiente econômico. Esta visão míope, obsoleta, é baseada na ordem constitucional anterior e no modelo praticado pela advocacia, absolutamente impróprio para a Defensoria Pública.<sup>168</sup>

Não se diga que essa adequação imprescindível da comprovação da hipossuficiência. À evidência, a necessidade coletiva é o próprio objeto da pretensão coletiva, de modo que não seria pertinente exigir-se demonstração cabal da necessidade de recursos, sob pena, inclusive, de vetar o Acesso à Justiça dessa parcela da população.

A medida, aliás, é demanda da realização do pleno acesso à justiça e meio de tutela de direitos de uma potencial massa de necessitados, cujas pretensões transindividuais, prejudicadas ou oriundas de relações massificadas, deixariam de ser resguardadas coletivamente pelo Estado, caso excluídas do conceito de necessitado e da abrangência da assistência jurídica integral.

---

168 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ministério Público e Defensoria Pública na prevenção dos mega-conflitos. Revista de Processo 164: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008, p.162.

A necessidade de criação de instrumentos para tutela de um número maior de pessoas não destoa da necessidade de reinterpretação ou releitura de institutos já concebidos pela legislação, situação recrudescida pelo fato de tratar-se de normas que criam direitos e sintetizam garantias.

Assim sendo, a tônica da assistência jurídica integral e do necessitado não se subsume à visão individualista. A evolução da sociedade e suas relações interpessoais, atualmente, exigem do aplicador do direito ater-se à existência da visão macro da assistência jurídica integral e gratuita, abarcando a proteção de bens e direitos coletivos, notadamente, o meio ambiente, as relações de consumo, as relações econômicas etc., em favor do necessitado, então considerado tanto na sua dimensão individual como coletiva.

Importa concluir que necessitado, objeto da assistência jurídica integral, não são apenas os economicamente pobres, mas todos aqueles que necessitam de tutela jurídica e que podem emergir em nossas rápidas transformações sociais.<sup>169</sup>

É o que se observa da análise do anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual, notadamente o art. 20, que trata da legitimação para a ação coletiva ativa quando refere no inciso IV, que:

Art. 20. Legitimação. São legitimados concorrentemente à ação coletiva ativa: (...)

---

169 GRINOVER, Ada Pellegrini. **Novas tendências do direito processual.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p.247.

IV – a Defensoria Pública, para a defesa dos interesses ou direitos difusos e coletivos, quando a coletividade ou os membros do grupo, categoria ou classe forem necessitados do ponto de vista organizacional, e dos individuais homogêneos, quando os membros do grupo, categoria ou classe forem, ao menos em parte, hipossuficientes;

Não surpreende a preocupação ditada pelo anteprojeto para ratificar a figura da hipossuficiência coletiva, representada pelos necessitados do ponto de vista organizacional e/ou presumidamente hipossuficientes. Nesse sentido insere-se a tônica do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. Garante-se a proteção individual e coletiva dos hipossuficientes, assim considerados aqueles que apresentam notória vulnerabilidade jurídica para o processo.

Em voga, ademais, a imputação da representatividade dos interesses desses necessitados pela Defensoria Pública, a denotar a legitimidade adequada dos interesses dessa parcela do grupo, categoria ou classe de pessoas a figurar como interessados na relação jurídica processual coletiva.

Sob esse aspecto, a assistência jurídica integral consubstancia os necessitados do ponto de vista organizacional e/ou presumidamente hipossuficientes, cuja orientação jurídica de massa e defesa coletivizada, em todos os graus, incumbe à Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da Constituição Federal.

## 6 A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Diante do grau de relevância atribuído à Defensoria Pública pelo art. 134 da Constituição Federal de 1988, cumpre-lhe, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, o mister da orientação jurídica e defesa dos interesses, em todos os graus, daqueles reconhecidamente necessitados, na forma do art. 5º., LXXIV, da CF.

Ao contrário do que é previsto para o Ministério Público, pelo art. 129 da Constituição Federal de 1988, aludida Carta não delimitou as funções institucionais da Defensoria Pública, tampouco estabeleceu expressamente as hipóteses de atuação, de modo que a sua legitimação pode ser ampliada por lei<sup>170</sup> e/ou derivar da legitimação constitucional ventilada no art. 134 da Carta.

Logo, uma situação de fato, amparada na necessidade de defesa, em concreto, dos interesses ou direitos individuais, difusos e coletivos dos necessitados, por si, defere a situação legitimante apta a motivar a atuação da Defensoria Pública, ante o suporte constitucional. A ideia de situação legitimante surge a partir de direitos e/ou interesses jurídicos lesionados ou ameaçados de lesão, considerando a representatividade adequada àqueles que possam empreender a defesa do interesse jurídico tutelado.

Nesse contexto insere-se a legitimidade da Defensoria

---

170

GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. Cit., 2008, p.307.

Pública (art. 134 da Constituição Federal), cujo mote está em garantir a defesa jurisdicional, em todos os graus, dos necessitados (art. 5º, LXXIV) e a efetivação do seu Acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/1988).

A Constituição Federal, no ponto, não delimita a legitimidade da Defensoria Pública à tutela individual dos necessitados; ao contrário, revela o âmbito e objeto de atuação, cujos contornos constitucionais autorizam a adoção de uma postura ativa diante de direitos e interesses individuais e coletivos, amparados em uma situação legitimante à defesa dessas tutelas.

As recentes inovações legislativas, notadamente o art. 21 da Lei 12.016, de 2009,<sup>171</sup> muito embora não tenham incluído a Defensoria Pública no seu quadro de legitimados para o Mandado de Segurança Coletivo, não obstam a legitimação já deferida pelo texto constitucional de 1988, pois, à evidência, muito embora represente uma evolução significativa da Lei do Mandado de Segurança, nada mais fez do que ratificar a previsão já esboçada no art. 5º., LXX, alíneas a e b, da Constituição Federal.

Obviamente, o reconhecimento legislativo da legitimidade das Defensorias Públicas para a propositura do Mandado de Segurança Coletivo representaria medida imprescindível à

---

171 Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

solidificação de uma postura institucional que decorre da defesa da ordem social.

Nada obstante, essa leitura, eminentemente legiferante, não restringe a premissa constitucional, tão somente, para autorizar a atuação ativa da Defensoria Pública calcada exclusivamente em prévia e expressa autorização.

Veja-se que o texto constitucional não delimitou os contornos de atuação jurisdicional da Defensoria Pública; em verdade, outorgou a legitimação diante da ocorrência de uma situação legitimante.

Assim sendo, mesmo persistindo a omissão na Lei 12.016, de 2009, e sua sintonia ao art. 5º., LXX, alíneas a e b, da Constituição Federal, tal não representa, por si só, a denegação da admissibilidade da ação pelo órgão ante sua legitimação constitucional.

Veja-se, ademais, que o direito moderno, de matriz constitucional e processual, vem apontando na direção do Acesso à Justiça e da instrumentalidade do processo.

Eventual limitação à legitimação da Defensoria Pública, ante questões estritamente legislativas, implica flagrante retrocesso ao serviço jurisdicional e afronta direta à Constituição Federal que, ante a outorga da legitimação constitucional à Defensoria Pública, visou a impulsionar o acesso qualificado dos necessitados ao Poder Judiciário, a representatividade adequada e a redução



quantitativa de demandas.

Assim sendo, a denegação da legitimidade constitucional da Defensoria Pública para a o Mandado de Segurança Coletivo equivaleria à denegação absoluta da justiça.

Em face dessas considerações, a situação legitimante, embora, como regra geral, esteja associada à titularidade do direito material, pode ser norteadada também por outros critérios.<sup>172</sup> Isso porque responder interesses coletivos com base em esquemas de processo civil clássico, criados para resolver tutelas individuais, não seria bastante para a resolução da litigiosidade de massa.

Consoante adverte Ada Pellegrini Grinover:

Mas a tendência é sem dúvida no sentido da abertura dos esquemas da legitimação a amplos segmentos da sociedade e a seus representantes: a pessoa física, as formações sociais, os entes públicos vocacionados para a defesa dos direitos transindividuais, outros entes públicos a quem compete a tutela dos mais diversos bens referíveis à qualidade de vida – incluindo as pessoas jurídicas de direito coletivo. (...) Mais uma vez reportamo-nos à lição de Mauro Cappelletti, que considerou insuficiente para a efetiva tutela dos direitos transindividuais a escolha de um único legitimado (pessoa física, associações, Ministério Público, agências públicas) e que já indicava, com base nas experiências então existentes, a via mais eficaz, como sendo a de ‘soluzioni composte, articolate, flessibili’, sempre sob o controle de órgãos públicos.<sup>173</sup>

---

172 MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. O acesso à Justiça e as condições da ação. **Revista de Processo** 174, ano 34. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2009, p.334.

173 GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações coletivas nos países da civil Law. **Revista de Processo** 157. Revista dos Tribunais, 2008, p.154.

À evidência, a legitimação dada pela Constituição Federal à Defensoria Pública remete à representação adequada (aferível, via de regra, para o caso, ante critérios de relevância social<sup>174</sup>) do interesse a ser tutelado. As premissas democráticas albergadas no art. 134 e sua remissão ao inciso LXXIV do art.5º., da Constituição Federal de 1988, asseguram o Acesso à Justiça qualificado em favor dos necessitados por via de representação de pertinência à atuação institucional, uma vez violado um direito difuso, coletivo ou individual homogêneo.

Consoante adverte Luiz Guilherme Marinoni:

(...) a extensão da legitimação para agir no âmbito da ação popular, da ação de inconstitucionalidade e das ações coletivas está inextrincavelmente ligada à intensidade da participação popular, através da jurisdição, no poder estatal. A relação se dá, portanto, entre legitimidade de agir e democracia participativa.<sup>175</sup>

Por sua vez, Nelson Nery Jr., quando trata do Código de Defesa do Consumidor assinala:

A regra ordinária do Direito Processual, de que se devem interpretar restritivamente os casos de legitimação extraordinária e de substituição processual, à evidência não pode ser aplicada na tratativa processual dos direitos e interesses difusos e coletivos.<sup>176</sup>

---

174 Idem, *Ibidem*.

175 MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.122.

176 NERY JR., Nelson. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos

Sendo certo que a Constituição Federal prevê diversas formas de defesa de garantias, não se mostra democrático excluir-se a participação da Defensoria Pública da utilização do Mandado de Segurança Coletivo e, por conseguinte, a participação popular através de aludido instrumento.

Essa questão, em verdade, transborda a legitimação constitucional dada pela Constituição Federal, pelos termos do art. 134 e 5º., XLLIV, já que também diz respeito à opção que fez o Estado Brasileiro pela democracia participativa, e o Mandado de Segurança Coletivo é instrumento de acesso à justiça.

Nesse ponto advertem Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

Por outro lado, é preciso reconhecer que o regime de substituição processual conferido ao mandado de segurança para a tutela coletiva de direito líquido e certo deu novas dimensões ao writ, transformando-o em verdadeira ação coletiva. Por isso, ao mandado de segurança coletivo serão aplicadas também as normas relativas às ações coletivas.<sup>177</sup>

Nesse ínterim, o constituinte dirigiu o Mandado de Segurança Coletivo à correção da ilegalidade de autoridade pública, nas mãos da sociedade civil, em uma postura de fortalecimento da

---

autores do anteprojeto, 7.<sup>a</sup> edição, Ada Pellegrini Grinover et al., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 956.

177 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3.<sup>a</sup> Ed.. São Paulo: Saraiva, 2008, p.536.

participação democrática e da educação para a cidadania.<sup>178</sup>

Seguindo-se essa premissa, como a legitimação constitucional confiada à Defensoria Pública está ligada à sua finalidade essencial, poderá ela (a Defensoria Pública) ajuizar qualquer ação para tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos que tenham repercussão em interesses tutelados, do que se colhe a legitimidade para o Mandado de Segurança Coletivo, ante a conjugação dos arts. 134 e 5º., LXXIV, da Constituição Federal, à luz, ainda, do viés impingido pelas alterações dadas ao art. 4º. da Lei Complementar 80, de 1994, pela Lei Complementar 132, de 2009.<sup>179</sup>

Trata-se, à evidência, de um microsistema acolhido pelo legislador, em especial no inciso VII de aludido artigo, para dotar a Defensoria Pública de todos os instrumentos processuais e espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos

---

178 DIDIER JR., Fredie (organizador); et alli. *Ações Constitucionais. Mandado de Segurança Coletivo*. 4ª. ed..Salvador: JusPodium, 2009, p.195.

179 Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009). VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009). IX – impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009). X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009). XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes, de forma a deferir a necessidade de releitura do art. 5º. LXX, no âmbito do sistema Constitucional de 1988 e do art. 21 da Lei 12.016/2009.

Paradigma desse postulado está no fato de que, mesmo antes da edição da Lei 11.488/2007, que deferiu legitimidade da Defensoria Pública da União para a Ação Civil Pública, a Defensoria Pública já vinha ajuizando demandas coletivas com substrato, tanto no art. 82, III, do Código de Defesa do Consumidor em combinação com o art. 21 da Lei da Ação Civil Pública, quanto diante de uma situação legitimante decorrente da representatividade adequada dada pela Constituição Federal à Defensoria Pública na defesa dos interesses coletivos dos necessitados. O Poder Judiciário reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública mesmo inexistindo previsão legislativa na Lei da Ação Civil Pública, o que é bastante para expressar que a atuação institucional da Defensoria Pública, na defesa de interesses coletivos, teve por substrato uma situação legitimante garantidora da ampliação do acesso à justiça de parcela vulnerável da população. É, ainda, reflexo da efetividade das normas constitucionais.<sup>180</sup>

A necessidade de aferir a legitimidade da Defensoria Pública para a gama de tutelas coletivas encontra, pois, corolário lógico na ruptura de um modelo individualista-liberalista-normativo, para autorizar, definitivamente, a legitimidade da Defensoria Pública

para propor as ações coletivas em favor de outras tutelas cuja repercussão coletiva não derivaria estritamente de disposição legal.

Trata-se, portanto, de faceta da assistência jurídica integral albergada pelo inciso LXXIV do art. 5º. da Constituição Federal de 1988, sob abrigo da Defensoria Pública, ante os termos do art. 134 da mesma Carta Constitucional.

Parte-se, pois, de uma interpretação sistemática e teleológica de normas diversas do ordenamento jurídico, constitucional e infraconstitucional, princípios e regras, para autorizar a defesa da tutela dos necessitados no plano coletivo pela Defensoria Pública. Essa vertente interpretativa tem na Constituição Federal a força normativa própria para dar vazão à referência anterior, a despeito de qualquer previsão regulamentar. Trata-se, nas palavras de J.J. Gomes Canotilho, da aplicação direta de normas constitucionais de direito, liberdades e garantias:

Aplicabilidade directa significa, desde logo, nesta sede – direitos, liberdades e garantias – a rejeição da ideia “criacionista” conducente ao desprezo dos direitos fundamentais enquanto não forem positivados a nível legal. Neste sentido, escreveu sugestivamente um autor (K. Krüger) que, na época actual, se assistia à deslocação da doutrina dos “direitos fundamentais dentro da reserva de lei” para a doutrina da reserva de lei dentro dos direitos fundamentais.

Logo, conclui o constitucionalista:

Aplicação directa não significa apenas que os direitos, liberdades e garantias se aplicam independentemente da intervenção legislativa (cfr. arts.17º. e 18º./1). Significa também que eles valem directamente contra a lei, quando esta estabelece restrições em desconformidade com a constituição (cfr. CRP, art.18º./3).<sup>181</sup>

Em se tratando de garantia constitucional, a conjugação do art. 4º., VII, VIII, IX, X e XI, da Lei Complementar 80, de 1994 (e alteração dada pela Lei Complementar 132, de 2009), com o art. 134, caput, e o art. 5º., XLIV, da Constituição Federal constituem direitos imediatamente aplicáveis e vinculam diretamente os Tribunais e a Administração Pública.

Canotilho arrola os princípios de como realizar essa interpretação constitucional: - Princípio da unidade da Constituição: com ele se quer significar que a Constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios; - Princípio do efeito integrador: significa que, na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deve-se dar primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política. Conduz a solução pluralisticamente integradora; - Princípio da máxima efetividade (da eficiência): a uma norma deve

---

181 CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 1997, p.1142.

ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais;

- Princípio da força normativa da Constituição: na solução dos problemas jurídico-constitucionais deve-se dar prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia plena da lei fundamental. Consequentemente, deve-se dar primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a “actualização” normativa, garantido a sua eficácia e permanência.<sup>182</sup>

Essa lógica interpretativa corrobora a legitimação da Defensoria Pública para o Mandado de Segurança Coletivo, à necessidade de tutela dos direitos dos vulneráveis coletivos e à indivisibilidade dos interesses de grupos de necessitados desprovidos de recursos organizacionais, ante a força normativa dos arts. 134 e 5º., inciso XLVI, da Constituição Federal, a autorizar a propositura de pleito coletivo (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos), de toda à espécie, e em todos os graus de jurisdição.

Não surpreende a anotação dada ao art. 42 do capítulo IV do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos quando trata do Mandado de Segurança Coletivo, verbis:

Art. 42. Legitimação ativa – O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:  
I – Ministério Público;



- II – Defensoria Pública;
- III – partido político com representação no Congresso Nacional;
- IV – entidade sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, dispensada a autorização assemblar.

Segue esse viés a Proposta de Emenda à Constituição número 74, de 2007, e respectivas emendas, atualmente em trâmite no Senado Federal, que acrescenta as alíneas c e d ao inciso LXX da Constituição Federal, a fim de legitimar a Defensoria Pública, juntamente com o Ministério Público, para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo. Consoante adverte o Parecer 1.400, de 2009, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a proposta de Emenda à Constituição 74, de 2007, estender a legitimidade para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo à Defensoria Pública defere-lhe meio processual para atingir as finalidades acometidas pelo texto constitucional, além de racionalizar a prestação jurisdicional.<sup>183</sup>

Manifesta está a ampliação da legitimação para o mandamus coletivo para abranger não somente a Defensoria Pública, mas também o Ministério Público.<sup>184</sup> Nesse ponto, mister a premissa

---

183 Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=64993&tp=1>>. Acesso em: 12 de abril de 2012.

184 Sob esse aspecto, calham os mesmos questionamentos relativos à Defensoria Pública no que pertine à legitimidade do Ministério Público para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo somado ao fato de competir-lhe a tutela de direitos coletivos *lato sensu*, consoante ventila o art. 129, inciso III, da Constituição Federal.

adotada pela doutrina de Cassio Scarpinella Bueno quando assenta a legitimidade do Ministério Público para o Mandado de Segurança Coletivo, in verbis:

O silêncio do art. 21, caput, da Lei nº 12.016/2009 não afasta a legitimidade ativa do Ministério Público para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo. Ela, embora não seja prevista expressamente pelo inciso LXX do art. 5º. da Constituição Federal, decorre imediatamente das finalidades institucionais daquele órgão tais quais definidas pelos arts. 127 e 129, III, da mesma Carta e, infraconstitucionalmente, pelo art. 6º., VI, da Lei Complementar nº 75/1993, para o Ministério Público da União, e no art. 32, I, da Lei nº 8.625/1993, para o Ministério Público dos Estados.<sup>185</sup>

Portanto, nada obsta que seja ampliada a legitimação para o Mandado de Segurança Coletivo, haja vista que o catálogo de direitos, liberdades e garantias estatuído pela Constituição Federal não se limita à relação do art. 5º., como prescreve a norma do seu parágrafo segundo<sup>186</sup>, quando anota que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados.

Seria, à evidência, mera ampliação legal do bloco de constitucionalidade, haja vista que a Constituição Federal atribui à Defensoria Pública pertinência para pleitear judicialmente uma postura ativa em favor daqueles interesses e, por conseguinte, em benefício da democracia participativa e do pleno acesso à justiça.

---

185 BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.127.

186 DIDIER JR., Fredie (organizador); et alli. Op. Cit., p.171.

A contrário sensu, sujeitos indeterminados, necessitados organizacionais e vulneráveis de toda a espécie ficariam desatendidos face ao não acatamento da legitimidade propugnada, em nome de uma interpretação formalista e impeditiva da contemplação de pleito que visa a realização material de uma pretensão.<sup>187</sup>

Percebe-se claramente a oportunidade perdida pelo legislador nacional quando preferiu, com o advento da Lei 12.016/2009, adotar posição contida e reducionista quanto à legitimação para o Mandado de Segurança Coletivo, além de limitar sobremaneira a instrumentalidade do Mandado de Segurança Coletivo para a defesa de direito líquido e certo ligado a interesses ou direitos difusos.

Assim sendo, restringir a legitimidade da Defensoria Pública na defesa dos direitos ou interesses transindividuais através do instrumento do Mandado de Segurança Coletivo parece inconcebível em um sistema jurídico que prima pela democracia participativa.

À evidência, a regra inserida pelo art. 4º., VII, VIII, IX, X e XI, da Lei Complementar 80, de 1994 (e alteração dada pela Lei Complementar 132, de 2009), conjugada aos arts. 134 e 5º., inciso XXLVI, da Constituição Federal consagram a legitimidade da Defensoria Pública para o Mandado de Segurança Coletivo em favor da defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de grupo de pessoas então necessitadas sob o ponto

---

187      CARNAZ, Daniele Regina Marchi Nagai; et alli. Op. Cit., p.292.

de vista organizacional, e que abarca a necessidade de tutela dos vulneráveis coletivos e da indivisibilidade dos interesses de grupos de necessitados desprovidos de recursos organizacionais.

## 7 CONCLUSÃO

As linhas até aqui traçadas denotam a preocupação do Estado em armar juridicamente os cidadãos por meio de uma instituição pública apta a garantir a representatividade adequada de seus direitos individuais e coletivos. A garantia decorre do primado democrático que emana da história republicana, e, também, do desenvolvimento de uma consciência cidadã através da qual aos cidadãos é garantida a participação igualitária no processo jurisdicional.

Isso porque a mera titularidade de direitos é destituída de sentido. Dotar os indivíduos de mecanismos jurídicos de reivindicação de direitos, sob o pálio do Estado, é sinônimo de realização do Estado Democrático e efetiva-se através do acesso igualitário à justiça.

Acesso justo à ordem judiciária dá-se garantida a adequada representatividade dos direitos através da prestação de um serviço público de assistência judiciária e gratuita, por meio de órgão público institucionalizado e especializado em conduzir problemas e gerir reivindicações de interesses individuais e coletivos, não apenas dos pobres, mas de indivíduo ou grupos de pessoas vulneráveis, contra litigantes organizados.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à Defensoria Pública predicados essenciais à realização daqueles postulados, notadamente a orientação e defesa dos interesses, em todos os graus, daqueles reconhecidamente necessitados, na forma do art. 134 e 5º., LXXIV, da Carta Cidadã.

Atentando-se para aquilo que constitucionalmente denominou-se função jurisdicional do Estado, a Defensoria Pública acolhe um múnus público essencial, quando dá azo ao dever do Estado em prestar a orientação jurídica integral, o que compreende atuação na esfera judicial e extrajudicial.

Sob esse aspecto, a tônica da assistência jurídica integral não se subsume à visão individualista, tampouco ao hipossuficiente economicamente considerado. À evidência, a assistência jurídica integral dada pela Defensoria Pública, nos termos da exegese do art. 4º., VII, VIII, IX, X e XI, da Lei Complementar 80, de 1994 (e alteração dada pela Lei Complementar 132, de 2009), e do art. 134 e inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal abarcam a necessidade individual e coletiva dos cidadãos à proteção dos interesses individuais e coletivos na relação jurídica processual individual ou coletiva.

Essa questão molda os contornos jurídicos da legitimidade da Defensoria Pública para o Mandado de Segurança Coletivo na defesa de interesses e direitos de todas as categorias de hipossuficientes, a abranger o cidadão hipossuficiente, o grupo vulnerável, a coletividade de pessoas cuja desorganização social,

cultural ou econômica não consiga, por seus próprios meios, transpor obstáculos e limitações ao pleno acesso à justiça.

Enfim, a prestação desses serviços jurídicos e gratuitos pela Defensoria Pública trata de garantias reconhecidas pelo Estado para efetivar princípios ou normas constitucionais de acesso à justiça e de igualdade entre as partes, constituindo-se, pois, num direito subjetivo do cidadão e fomento à ordem jurídico-social.

Portanto, a força normativa da Constituição Federal defere à Defensoria Pública legitimidade para representar adequadamente esses interesses e direitos e demandar a tutela coletiva dos necessitados, motivo pelo qual as recentes inovações legislativas (art. 21 da Lei 12.016, de 2009) não desnaturam aquele mote constitucional.

À evidência, as premissas democrático-constitucionais albergadas no art. 134 e sua remissão ao inciso LXXVIII do art.5º., da Constituição Federal de 1988, asseguram a propositura do Mandado de Segurança Coletivo pela Defensoria Pública e, por conseguinte, o acesso qualificado à justiça em favor dos necessitados por via de representação de pertinência à atuação institucional da Defensoria Pública, uma vez violado um direito difuso, coletivo ou individual homogêneo; logo, a atuação da Instituição não pode ser limitada ante interpretações e visões de uma ordem jurídica individualistas, quando preponderante o interesse coletivo dos necessitados, objeto da assistência jurídica

integral.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita V. Acesso à Justiça: Defensoria Pública e a Assistência Jurídica Gratuita (alguns obstáculos). Revista de Direito da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, n. 16, ano 12, Rio de Janeiro, 2000.

ALVES, Cleber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. Acesso à Justiça em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ASSIS, Araken de. Doutrina e Prática do Processo Civil Contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BUENO, Cassio Scarpinella. A Nova Lei do Mandado de Segurança. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro; GART, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNAZ, Daniele Regina Marchi Nagai; et alli. Legitimidade da Defensoria Pública para propositura de ações civis públicas. Revista de Processo 163. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2008.

CITTADINO, Gisele. Poder Judiciário, Ativismo Judicial e Democracia. Revista da Faculdade de Direito de Campos, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. Novas Funções Judiciais No Estado Moderno. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 614, n. 1, 1986.

DIDIER JR., Fredie (organizador); et alli. Ações Constitucionais. Mandado de Segurança Coletivo. 4ª. ed..Salvador: JusPodium,

2009, p.195.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências do direito processual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

\_\_\_\_\_. Acesso à Justiça e o Código de Defesa do Consumidor. O processo em evolução. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

\_\_\_\_\_. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. Revista de Processo, n.165, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. Ações coletivas nos países da civil law. Revista de Processo 157. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

JUNKES, Sérgio Luiz. Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social. Florianópolis: Juruá, 2005.

LOBO, Arthur Mendes. Aspectos polêmicos da assistência judiciária gratuita. Revista de Processo 161, ano 33. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ministério Público e Defensoria Pública na prevenção dos mega-conflitos. Revista de Processo 164. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. O acesso à Justiça e as condições da ação. Revista de Processo 174, ano 34. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Humberto Peña de; DA SILVA, José Fontenelle Teixeira. Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.



MOREIRA, José Carlos Barbosa. O Direito à Assistência Jurídica: Evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, n.3, ano VI, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NERY JR., Nelson. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, Diversos Autores, 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. A Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça. Revista da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, n.16, ano 12. Rio de Janeiro, 2000.

SCHUBSKY, Cássio. Advocacia Pública – apontamentos sobre a História da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo e Centro de Estudos da PGE/SP, 2008.

SILVA, José Fontenelle Teixeira da. Defensoria Pública no Brasil – Minuta Histórica. Disponível em: <[HTTP://www.jfontenelle.net](http://www.jfontenelle.net)>. Acesso em: 14/02/2010.

\_\_\_\_\_. História da Defensoria Pública/RJ. Disponível em: <[HTTP://www.jfontenelle.net](http://www.jfontenelle.net)>. Acesso em: 14/02/2010.

TORRES, Jasson Ayres. O acesso à justiça e soluções alternativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TUCCI, Rogério. Apud, ROBOREDO, Carlos Eduardo Freira. A Defensoria Pública e a Requisição Gratuita dos Serviços Cartorários Extrajudiciais. Revista de Direito da Defensoria Pública, n.6. Rio de Janeiro, 1992.



# A ATUAÇÃO DO DEFENSOR PÚBLICO À LUZ DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL PÚBLICA DO SÉCULO XXI

*Júlio Cesar Matias Lobo*<sup>188</sup>

## RESUMO

O presente opúsculo pretendeu analisar a atuação do Defensor Público na Administração Gerencial do Século XXI, destacando e incentivando comportamentos compatíveis com os previstos no novo modelo organizacional da Administração Pública a serem adotados visando à simplificação e aperfeiçoamento dos princípios constitucionais da eficiência, da razoável duração do processo e da moralidade. Este estudo apresenta-se como um breve relato sobre o surgimento e o desenvolvimento das Defensorias Públicas ao longo do Estado Absolutista (séc. XVIII), do Estado Liberal (final do séc. XIX) e do Estado Social (séc. XX), além da análise de instrumentos extrajudiciais de solução de conflitos e da efetiva participação do Defensor Público nos movimentos sociais. Verificou-se que o estudo desenvolvido não procura a adoção plena de institutos que refletem esse modelo

188          Graduado em Direito Pela Faculdade Christus no ano de 2002. Especialista em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista também pela mesa Faculdade no ano de 2009. Defensor Público do Estado do Ceará desde o ano de 2008 e professor Universitário da Faculdade Católica Rainha do Sertão.

de administração gerencial, pretendendo, na verdade, incentivar a realização de procedimentos mais acessíveis, simples, céleres e eficientes, buscando a superação da excessiva burocratização dos atuais mecanismos de solução de conflitos e a rápida entrega da prestação jurisdicional, que deve ser alcançada, sobretudo, por meio do manejo adequado dos diversos instrumentos extrajudiciais à disposição do Defensor Público e do engajamento nos movimentos sociais de defesa, proteção e concretização dos direitos humanos. No plano metodológico, além da leitura doutrinária especializada, vale-se, igualmente, da jurisprudência a cargo dos Tribunais Superiores, que inclusive já iniciaram a construir precedentes importantes, que serão ventilados ao longo da exposição, visando, adredemente, a realçar os elementos fundamentais do trabalho.

Palavras-chave: Administração Gerencial. Defensorias Públicas. Eficiência. Atuação extrajudicial. Movimentos sociais.

## 1 INTRODUÇÃO

Assegura a Constituição Federal de 1988, no seu art.134, que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º, LXXIV.

Ora, sendo o acesso à justiça um direito fundamental, já que dele dependem todos os direitos, quando mitigados ou violados, e a Defensoria Pública uma instituição essencial à tutela desses direitos, não se pode imaginar a realização plena da cidadania sem a existência de uma instituição presente, plena, estruturada e independente. Apesar disso, a criação das

Defensorias Públicas pelos Estados Membros da Federação Brasileira só ocorreu, efetivamente, a partir do estado social do século XX, o que tem dificultado sobremaneira o acesso à justiça, sobretudo o acesso da população carente.

Com a demora na instituição das Defensorias Públicas, a materialização do direito da população carente fica substancialmente mitigada, e os que conseguem ingressar com o provimento jurisdicional reclamam da demora na solução da pendenga, da falta de agilidade e da não adoção de técnicas e comportamentos voltados à solução rápida e efetiva dos casos submetidos à apreciação judicial.

Nessa entoada, a problemática da pesquisa reside justamente em investigar os comportamentos funcionais a serem adotados pelo Defensor Público para tentar solucionar os conflitos sociais no menor espaço de tempo e, quando possível, resolvê-los sem a atuação formal do Poder Judiciário, através dos instrumentos extrajudiciais e da efetiva participação nos movimentos sociais de proteção e concretização dos direitos humanos, especialmente os direitos fundamentais de segunda geração, que dependem da atuação positiva estatal para sua concretização.

Demonstrar-se-á, pois, que a solução dos conflitos sociais não está circunscrita ao modelo clássico, e sim que passa pela atuação funcional desburocratizada, pela adoção de mecanismos extramuros e pela necessária participação e engajamentos em movimentos sociais e populares.

O presente estudo não se propõe à adoção plena dos diversos institutos que refletem esse modelo de administração gerencial<sup>189</sup>, inspirada especialmente na concepção neoliberal de política econômica e no esvaziamento de direitos fundamentais e sociais, severamente criticada pela doutrina pátria.<sup>190</sup> Seu foco está na adoção de técnicas extramuros de resolução de conflitos por meio da utilização de diversos instrumentos alternativos que vão desde os não judiciais de tutela de direitos até a tomada de decisões acessíveis, simples e eficientes, que encurtem ao máximo a solução do conflito.

Adota-se como método a dedução do direito positivo, lido à luz da doutrina sobre o tema, que, se é certa estar ainda em construção, possui nítida natureza constitucional-civil.

O trabalho será desenvolvido em sete tópicos. Os três primeiros tratam do desenvolvimento do acesso à justiça ao longo dos séculos XVIII a XX. O quinto tópico cuida, especificamente, do novo modelo de administração gerencial do século XXI, com foco na desburocratização estatal e na busca de resultados. Dito tópico orientou a construção do tópico seguinte, o qual procurou desenvolver novos modelos de comportamentos funcionais, especialmente na seara extramuros, que devem ser desenvolvidos pelo Defensor Público na solução de casos submetidos à sua

---

189 MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 32.

190 BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado Institucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p 139.

análise, visando à simplificação, aperfeiçoamento e celeridade na entrega da prestação jurisdicional. O tópico sétimo complementa a ideia central do presente trabalho, ao cuidar da contribuição dos instrumentos extrajudiciais na rápida solução dos conflitos e da importância dos movimentos sociais e populares na redução das desigualdades sociais e na plena efetivação dos direitos humanos

Esse raciocínio lógico-dedutivo dará, igualmente, espaço ao encontro de soluções e propostas de ordem silogística (vale dizer: conclusiva), que serão mencionadas no final do trabalho.

## 2 O ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO ABSOLUTISTA DO SÉCULO XVIII

Na Idade Média do final do século XVII e início do século XVIII não se encontrava ambiente propício para o desenvolvimento do acesso à justiça e, conseqüentemente, das Defensorias Públicas. Vigorava o modelo de Estado Absolutista, estabelecendo direitos ilimitados para o administrador, a ponto de se confundirem a pessoa do monarca com o próprio Estado, facilmente evidenciado na parêmia milenar *quod principi placuit legis habet vigorem*.

A atividade administrativa do monarca não era subjacente à lei, porém justificada a partir da vontade divina, em nome da qual se transformava em instrumento de arbítrio e opressão ilimitados. Nessa época, não se podia falar na existência de sujeitos de

direitos em conformidade com a sua concepção atual, mas de servos e vassallos, pois não se permitia o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem ao reconhecimento de direitos aos súditos que implicasse a limitação do poder do monarca.

Em razão dos amplos poderes de que dispunha o príncipe, não era rara a existência de atrocidades cometidas por ou em seu nome, sob o pretexto de se estabelecer a boa ordem da sociedade civil. Como destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>191</sup> sobre esse período, “era a época das monarquias absolutas, em que todo poder pertencia ao soberano; a sua vontade era a lei, a que obedeciam todos os cidadãos, justificadamente chamados servos ou vassallos (aqueles que se submetem à vontade de outrem)”.

Ora, em não existindo sujeitos de direitos, como dito, mas servos ou vassallos sem direitos assegurados em textos escritos, até porque vigorava o modelo de constituições costumeiras, não se podia, evidentemente, imaginar a criação de órgãos voltados à tutela de direitos individuais ou coletivos, justamente em razão do regime opressor vigente.

Na verdade, a positivação – e não a existência, já que são inerentes ao ser humano – de direitos fundamentais como princípios jurídico-constitucionais especiais que concretizam o respeito à dignidade da pessoa humana<sup>192</sup> só teve início com o surgimento das constituições escritas do final do século XVIII,

---

191 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 23.

192 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. ampl. e atual até a EC nº. 52/2008. Salvador: JusPODIVM, 2009. p. 550.



muito embora anteriormente a essas codificações já existissem declarações solenes de direitos, v.g., a Magna Charta Libertatum de 1215, firmada entre o Rei João Sem Terra e os Bispos e Barões ingleses, as Declarações inglesas do século XVII, especialmente a Petition of Rights, de 1628, firmada por Carlos I, o Habeas Corpus Act, de 1679, assinado por Carlos II, e o Bill of Rights, de 1689.

Comentando acerca das constituições costumeiras e das constituições escritas, Paulo Bonavides informa que a existência daquelas coincide, historicamente, em larga parte, com a presença dos regimes absolutistas. Veja-se:

Até os fins do século XVIII preponderavam as Constituições costumeiras, sendo raras as leis constitucionais escritas, isto é, as leis postas em documentos formais. As Constituições costumeiras ou consuetudinárias, fundadas no costume constitucional, cujos traços característicos declinamos no capítulo anterior, coincidem historicamente, em larga parte, com a presença de regimes absolutistas.

Por essa razão lógica, não se imaginava a criação de Defensorias Públicas com a abrangência que hoje lhes é peculiar, especialmente, como já salientado, nas organizações absolutistas. Ora, se a própria existência de direitos ainda estava numa fase incipiente, que se dirá da criação de uma estrutura complexa como é o caso da Defensoria Pública.

### 3 O ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO LIBERAL DO FINAL DO SÉCULO XIX

Com a tripartição das funções do Estado, desenvolvida por Montesquieu, em *L'Esprit des lois*, em 1748, e a Revolução Francesa de 1789, inicia-se o Estado de Direito e a especialização das atividades nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de modo que a atividade administrativa passaria a ser submetida a um regime jurídico de prerrogativas e sujeições.

Com esse modelo de Estado, ocorre a mudança brusca de regime jurídico a que até então se submete o administrador, cuja conduta passa a ser regulada pelo princípio da legalidade, representando, assim, uma garantia dos indivíduos contra o arbítrio estatal, outrora reinante na atuação desse administrador. A ideia que ressoava era a de se compreender tais direitos como triunfantes limites ao próprio poder estatal:

Uma das decorrências da caracterização de um Estado como Estado de Direito encontra-se no princípio da legalidade que informa as atividades da Administração Pública. Na sua concepção originária esse princípio vinculou-se à separação de poderes e ao conjunto de idéias que historicamente significaram oposição de poderes às práticas do período absolutista. O conjunto dos poderes do Estado traduzia a supremacia do poder legislativo

em relação ao poder executivo; âmbito das atuações, exprimia a supremacia da lei sobre os atos e medidas administrativas. Mediante a submissão da Administração à lei, o poder torna-se objetivado; obedecer à Administração era o mesmo que obedecer à lei, não à vontade instável da autoridade. Daí um sentido de garantia, certeza jurídica e limitação do poder contido nessa concepção do princípio da legalidade administrativa.<sup>193</sup>

Frise-se, contudo, que o Estado Liberal se estruturava como um Estado mínimo, organizado de acordo com os princípios albergados pela Revolução Francesa, notadamente no que se refere à liberdade, de modo que se limitava a assegurar a proteção dos direitos individuais por intermédio da imposição de obrigações negativas, em razão do poder de polícia, não apenas entre os particulares, mas também entre estes e o Estado.

Nesse sentido, apesar de ter a sua atuação e os fins previstos na lei, era um Estado absenteísta, mínimo, limitado à garantia da ordem pública, da liberdade e da propriedade, estritamente relacionado com o modelo econômico do *laissez faire*, assim:

Na lógica do Estado liberal, a separação entre o Estado e sociedade traduzia-se em garantia da liberdade individual. O Estado deveria reduzir ao mínimo a sua ação, para que a sociedade pudesse se desenvolver de forma harmoniosa. Entendia-se, então, que sociedade e Estado eram dois universos distintos, regidos por lógicas próprias e incomunicáveis, aos

---

193 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 141.

quais correspondiam, reciprocamente, os domínios do Direito Público e do Direito Privado. No Âmbito do Direito Público, vigoravam os direitos fundamentais, erigindo rígidos limites à atuação estatal, com o fito de proteção do indivíduo, enquanto no plano do Direito Privado, que disciplinava relações entre sujeitos formalmente iguais, o princípio fundamental era o da autonomia da vontade.<sup>194</sup>

Com isso, limitava-se a exercer o poder de polícia e a oferecer alguns serviços públicos, tidos como essenciais para a própria sobrevivência da coletividade, conforme doutrina Amélia do Carmo Sampaio Rossi:

A indústria capitalista surge a partir do último quartel do século XVIII e aparece embasada ideologicamente pelo Liberalismo. As regras que regulavam e protegiam o antigo regime produtivo ficaram para trás. A partir daí, novas regras baseadas no *laissez-faire* serão fixadas. A liberdade de iniciativa, a livre concorrência nos mercados e a ascensão do individualismo marcam a hegemonia do modelo capitalista e o nascimento de um novo tipo de estrutura Estatal, o chamado Estado Liberal Clássico ou Liberal Burguês. [...] No Estado liberal, a organização do poder político se fará de acordo com os princípios da razão política ilustrada. Nele, poderão ser vislumbradas três grandes separações: a separação entre política e econômica, a separação entre o Estado e a moral e a separação entre a sociedade civil e o Estado.<sup>195</sup>

O Estado, nesse contexto, deveria reduzir ao mínimo a sua atuação para que a sociedade pudesse desenvolver-

194 SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 28-29.

195 ROSSI, Amélia do Carmo Sampaio. *Cooperativismo à Luz dos Princípios Constitucionais*. São Paulo: Juruá, 2006. p. 28-29.

se harmoniosamente, pois, diante da proclamação retórica da igualdade formal de todos perante a lei, a intervenção estatal seria um obstáculo ao capitalismo e ao exercício dos direitos individuais amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos e nas Constituições escritas, daí a razão da existência de somente duas atividades administrativas por ele desenvolvidas: serviço público e poder de polícia.

A filosofia essencialmente individualista dos direitos impedia a criação de direitos e institutos voltados à tutela de direitos sociais, que interessassem a uma gama de pessoas e não somente a um indivíduo considerado em sua individualidade.

O equívoco estava, justamente, em se conceber a liberdade como um direito absoluto, isolado, quando, na verdade, trata-se de um direito que depende de outro para ser exercido, é sempre relacional, como bem sintetiza Luis Manoel Fonseca Pires:

A liberdade é inerente ao ser humano, mas o é em relação. Pois a espécie humana, porque dotada de razão, é gregária por natureza. Só se pode falar em liberdade com o outro, a liberdade é sempre relacional, implica inevitavelmente alteridade. No isolamento, na solidão do retiro, em uma vida eremita, não há liberdade. A escolha – o livre arbítrio – pelo confinamento asfixia-a, estorcega-a à exaustão.<sup>196</sup>

Por essa razão, a teoria dominante era a de que o acesso à justiça estava plenamente satisfeito com a simples previsão no

196 PIREs, Luis Manuel Fonseca. **O Estado social e democrático e o serviço público**: um breve ensaio sobre a liberdade, igualdade e fraternidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 59.

dever ser, leia-se, na ordem jurídica, sem considerações sobre o ser, ou seja, sobre a efetiva realização desse direito no plano concreto. Pouco importavam as condições econômicas e sociais de cada um para se acionar o judiciário.

O acesso à justiça era assegurado tão somente no seu aspecto formal, pouco importando as condições financeiras dos indivíduos para enfrentar o custo de um processo. Não se garantia, pois, o acesso à justiça no seu aspecto material e efetivo, como enfatizado por Mauro Cappelletti.<sup>197</sup>

Ora, considerando-se que o Estado não tinha a preocupação com a efetiva materialização dos direitos até então previstos, não se podia, obviamente, falar em Defensoria Pública, de cunho essencialmente social, que tem por objetivo, dentre outros, possibilitar o acesso à justiça em seu aspecto formal e material, como um direito fundamental essencial à realização dos demais direitos.

## 4 ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO SOCIAL DO INÍCIO DO SÉCULO XX

Como abordado no tópico anterior, o Estado Liberal caracterizava-se pelo excessivo absentéismo na esfera econômica, de modo a proclamar a falsa premissa da igualdade formal de todos perante a lei.

---

197      CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 12.

Não demorou muito para que a realidade desmentisse tal afirmação, a ponto de exigir-se urgente intervenção estatal na seara privada com o fim de se atenuar as atrocidades econômicas impostas pelo regime da livre iniciativa.

Os nefastos excessos do capitalismo reprimiram a ideia de liberdade. O Estado teve que se valer de políticas públicas sociais para que se evidenciasse o efetivo desfrute dos direitos individuais por ele até então assegurados. Nas lavras do doutrinador Daniel Sarmiento:

Apesar dos progressos que o advento dos direitos liberais representou para a Humanidade, a realidade mostrava a sua insuficiência para assegurar a dignidade humana. A industrialização realizada sob o signo do *laissez faire, laissez passer*, acentuara o quadro de exploração do homem pelo homem, problema que o Estado liberal absenteísta não tinha como resolver.<sup>198</sup>

No Estado Social se inverte a ordem dos valores, com a substituição do *laissez faire* econômico pela implementação de políticas públicas sociais, outrora esquecidas pelo Estado Liberal.

Preocupando-se com a justiça social e com a igualdade substantiva avoca para si atividades que, sob a ótica do Estado Liberal, deveriam ser prestadas pelos particulares. Como consequência, impõe-se uma ampliação das atividades assumidas para atender às necessidades sociais e econômicas da coletividade. Deixa, assim, de ser apenas instrumento de garantia dos direitos civis e políticos e passa a ser visto como

meio para a consecução da justiça social, mediante a sua atuação de intervenção e de fomento.

Suas atribuições, a partir de então, envolvem não apenas o exercício do poder de polícia e a oferta de serviço público, mas também a intervenção e o fomento. O próprio conceito de serviço público, em razão das necessidades econômicas e sociais, sofreu substancial ampliação, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: houve uma ampliação das atividades econômicas assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a conseqüente ampliação do próprio conceito de serviço público. O mesmo ocorreu com o poder de polícia do Estado, que deixou de impor obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública, e passou a impor obrigações positivas além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social. Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; assim são as normas que permitem a intervenção do Poder Público no funcionamento e na propriedade das empresas, as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social, as que reservam para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e demais riquezas do subsolo, as que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade; cresce a preocupação com os interesse difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional.<sup>199</sup>

Nesse modelo de Estado, a intervenção estatal



materializa-se com a regulamentação e a fiscalização de atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares, bem como na atuação direta no setor econômico por intermédio da criação das empresas públicas e sociedades de economia mista. Na atividade de fomento, atua no incentivo a empresas da iniciativa privada que desenvolvam atividades de utilidade pública.

Surgem, na continuidade, as constituições sociais do século XVIII, a exemplo da Constituição mexicana de 1917, da Constituição da República de Weimar, de 1919, na Alemanha, e da Carta del Lavoro na Itália, no ano de 1927, cujos textos contemplavam a previsão de direitos sociais, das normas programáticas, do regime de monopólio de certos serviços públicos.

São direitos voltados não somente aos indivíduos, mas à coletividade, cujas exigências também estão voltadas às necessidades coletivas, que devem ser satisfeitas pelos governos, comunidades e instituições.

Tão importante quanto os direitos de primeira geração (do Estado Liberal), os direitos sociais, em razão de sua peculiaridade universal, necessitam de garantias institucionais, de proteção especial, para, na lição de Carl Schmitt, citado por Bonavides<sup>200</sup>, resguardá-los da intervenção alteradora da parte do legislador ordinário. Acrescenta-se, ainda, por pertinente, que devem ser resguardados não só da atuação legiferante,

---

200

BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 566.

mas, sobretudo, da exclusão social provocada pela globalização neoliberal e da atuação refratária do Poder Executivo, tímido na criação e aparelhamento de instituições sociais voltadas à tutela, preservação e manutenção das garantias sociais conquistadas.

No Estado Social, encontra-se campo propício ao surgimento e desenvolvimento das Defensorias Públicas. Pode-se dizer que o próprio sucesso desse modelo social depende, em larga escala, da existência de instituições voltadas à tutela de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, sendo as Defensorias Públicas a locomotiva dessa estrutura.

Por essa razão é que, principalmente a partir da década de 90<sup>201</sup>, foram institucionalizadas as Defensorias Públicas, com dimensão social e preocupadas não só com o acesso à justiça das pessoas menos desafortunadas, mas também com a redução das desigualdades sociais e econômicas, a atuação extramuros, a informação e conscientização de direitos individuais, difusos e coletivos, além de com o seu acesso a serviços públicos essenciais, como água, energia, saúde, educação e habitação.

Institui-se, pois, no plano constitucional (CF/88, artigo 5º, inciso LXXIV), a assistência jurídica<sup>202</sup> e não simplesmente

---

201 Muito embora a institucionalização das Defensorias Públicas tenha se iniciado principalmente a partir da década de 90, a assistência judiciária gratuita teve início, no Distrito Federal, com o Decreto Federal nº 2.457, de 8 de fevereiro de 1897, ao prever a assistência judiciária para o patrocínio das causas dos pobres litigantes no cível e criminal. Todas as Constituições, exceto a de 1937, cuidaram da assistência judiciária gratuita, estipulando que cabia ao Estado criar órgãos especiais para tal fim. A Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para sua organização nos Estados e dá outras providências.

202

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Defensoria Pública**: Lei Complementar

judiciária, mais ampla e que alberga atuações dentro e fora do Poder Judiciário, inserindo-se a Defensoria Pública na estrutura das funções essenciais à Justiça.

Na verdade, a previsão constitucional do conceito de assistência jurídica não representa simplesmente o alargamento formal das funções da Defensoria Pública. Impulsiona a elaboração de uma nova mentalidade de solução de conflitos, em que a atuação funcional desses profissionais deve ser desenvolvida a partir da adoção de instrumentos não judiciais céleres e efetivos.

Os diversos instrumentos disponíveis permitem um alargamento substancial da atuação da Defensoria Pública, conferindo ao Defensor Público o status de agente político do Estado<sup>203</sup>, o que o torna integrante de uma categoria ímpar no rol das funções essenciais à justiça (CF/88, artigo 134).

Tomando-se por base a adoção do conceito de assistência jurídica integral e gratuita, que implica o alargamento substancial da atuação do Defensor Público, o que lhe permite atuar dentro e fora do Poder Judiciário e angaria-lhe o status de agente político, apresentar-se-ão, nos tópicos seguintes, sugestões de simplificação e aperfeiçoamento funcional com vistas a abreviar

---

nº. 80/1994. 2. ed. atualizada de acordo com a LC nº. 132/2009. Salvador: Juspodivm, 2010. p. 27.

203 A Emenda Constitucional nº. 45, de 8 de dezembro de 2004, acrescentou o § 2º ao artigo 134 da CF/88, prevendo que às Defensorias Públicas Estaduais fossem asseguradas autonomia funcional e administrativa, a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e sua subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. Com isso, o Defensor Público foi alçado à categoria de agente político, com ampla autonomia funcional. Nesse sentido, CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 8ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 258.

a solução de casos com a utilização, sobretudo, de técnicas de simplificação do trabalho administrativo por meio da eliminação de formalidades e exigências que atrasam e oneram o exame da questão jurídica.

Antes, porém, serão traçadas breves considerações acerca da Administração gerencial do século XXI. Essa abordagem permitirá enxergar o novo modelo de atuação organizacional pautado na obtenção de resultados que a globalização tem exigido da Administração Pública, principalmente do Poder Judiciário, que há muito tempo deixou de prestar satisfatoriamente seu mister.

## 5 ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL DO SÉCULO XXI

A administração gerencial do século XXI prega uma atuação pontual, eficiente, preocupada com o resultado que será melhor alcançado com a diminuição das atividades assumidas pelo Estado, que passa a ser não mais um agente de intervenção, com atuação direta no setor econômico, e sim um agente regulador. A atuação estatal deve ser mais reguladora, com o redimensionamento do aparelho estatal, numa verdadeira superação do Estado Social.

Nesses novos tempos, no âmbito da Administração Pública, abandona-se a administração burocratizada em prol de uma administração com foco na gestão, a partir da aplicação dos princípios do direito privado na administração pública, o que era inimaginável nos séculos XIX e XX.

Esse novo modelo doutrina, na verdade, a transferência de certas atividades, que considera indevidamente prestadas pelo Estado, ao setor privado, muito embora, à luz do Etat-Providence, sejam efetivamente de atribuição do Estado, com o fito de alcançar a necessária eficiência na consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Nessa esteira, tal doutrina econômica prega a extinção das normas programáticas insertas nos textos constitucionais, surgidas, no auge do Estado do Bem-Estar, como forma de reduzir as desigualdades sociais e econômicas oriundas do modelo capitalista desumano imposto no Estado Liberal, sob a premissa de que constituem entrave para o desenvolvimento econômico e social.

A consecução desses fins, para a referida doutrina, efetivar-se-á com a abertura dos mercados internos, a redução dos gastos sociais, as privatizações, a reforma tributária, a flexibilização dos direitos trabalhistas, e a adoção, em larga escala, do regime celetista na administração direta e indireta como um todo, e não somente nas empresas públicas.

A doutrina da administração gerencial pretende trazer para a administração pública os princípios do setor privado, erigindo-a à categoria de uma verdadeira empresa, com ênfase no papel do gerente, a quem compete atingir metas e resultados de maneira mais eficiente para a administração pública.

Para que tal desiderato possa ser alcançado, torna-se imprescindível o esfacelamento do Estado, por meio da privatização das empresas estatais, a exemplo do que ocorreu com a de telecomunicações, a de energia elétrica e a Vale do Rio do Doce, da criação das agências executivas e das agências reguladoras, conferindo maior autonomia aos entes administrativos públicos e privados descentralizados, da criação de fundações públicas, para a prestação de serviços públicos atípicos não essenciais, além da criação de entidades de natureza privada, sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse social e coletivo, e por isso recebem incentivos do Estado.

O que se defende, neste trabalho, como já salientado na introdução da pesquisa, não é a adoção das premissas essenciais da administração gerencial, consubstanciadas na adoção de institutos típicos que espelham esse modelo de administração.

O foco da investigação é outro. Concentra-se na busca da qualidade, eficiência e agilidade na solução dos casos submetidos ao comando do Defensor Público. Investe-se na atuação funcional célere, efetiva e prática, com o objetivo de se alcançar resultados expressivos no menor espaço de tempo.

Busca-se, pois, apontar posturas que devem ser seguidas, ou, pelos menos, que não devem ser adotadas, que transbordemos limites rígidos dos processos judiciais, desapegadas de formas e procedimentos burocráticos e ultrapassados que não abreviam a solução dos casos a ele confiados, muito menos

favorecem a solução definitiva da pendenga.

## 6 NOVOS MODELOS DE COMPORTAMENTOS FUNCIONAIS

Toda atividade que se realiza traz atrelada a si a expectativa de alcance de um resultado satisfatório. Nenhuma empresa, por desejo próprio, almeja insucessos. Se eles vêm, trata-se de um acidente de percurso ou um erro estratégico. Não é algo desejado. Para citar um exemplo, basta-se destacar a postura de um universitário. Pesquisa e estuda para alcançar a aprovação. Seu objetivo é formar-se e, para tanto, precisa alcançar resultados, alcançar a média estipulada.

Com o Judiciário não é diferente. Sua função e razão de existência é a prestação jurisdicional. No entanto, não basta simplesmente existir e aplicar a lei ao caso concreto. Exige-se dele algo além disso. Exige-se uma prestação jurisdicional de qualidade, justa, célere e efetiva, sob pena de esvaziamento de sua própria finalidade.

Apesar dessa advertência, o Poder Judiciário não consegue se desvencilhar de suas imperfeições. A entrega do bem da vida pretendido tem demorado anos, e o descrédito da população nessa instância jurisdicional tem alcançado índices alarmantes.

Vários mecanismos foram criados para acelerar a

prestação jurisdicional<sup>204</sup>, seja por meio da mudança de ritos e procedimentos, seja por meio da adoção de novas técnicas não judiciais de tutela de direitos, a exemplo da separação, divórcio, inventário e partilha administrativos (Lei nº 11.441/2007).

Essas atitudes revelam duas faces de uma mesma moeda: a primeira consiste em se reconhecer a morosidade do Poder Judiciário na solução de conflitos. A morosidade do judiciário não é uma crítica, mas uma realidade que, infelizmente, tem demorado muito a passar, ou talvez nem passe; a segunda, não menos importante, representa um avanço no desapego de formalidades inócuas, estéreis e sem nenhum sentido prático, como se o judiciário fosse uma panacéia. O único capaz de resolver todos os conflitos da sociedade.

Por tudo isso, exige-se do Defensor Público uma atuação diferenciada voltada à obtenção de resultados céleres e eficazes, que atendam aos anseios da sociedade, cujas sugestões de atuação e melhorias serão traçadas nos tópicos seguintes.

## **6.1 ORIENTAÇÕES INICIAIS: ATENDIMENTO AO PÚBLICO E TRIAGEM**

Todo início de carreira é difícil. Não se conhece bem o funcionamento da própria instituição, a demanda da Comarca, o pensamento e a metodologia de trabalho do Magistrado e do membro do Ministério Público, de modo que se torna necessária,

---

<sup>204</sup> *Para se ilustrar com poucos exemplos, basta mencionar a repercussão geral no recurso extraordinário e as Súmulas Vinculares, dentre inúmeros outros casos. O de maior destaque pode ser apontado como a criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da EC nº 45.2004.*



inicialmente, a tomada de algumas medidas simples, mas que alcançam excelentes resultados.

A primeira delas consiste em prestar um atendimento público de qualidade. É sabido que se formam filas extensas de pessoas na porta da Defensoria Pública buscando atendimento e orientação jurídica. Na maioria dos casos, esperam horas e horas para receber apenas uma orientação ou extirpar uma dúvida que poderia ter sido tirada com uma simples conversa. Em outras situações, vários assistidos desistem de esperar para conversar com o Defensor Público porque precisam pegar o transporte de volta para suas casas. Ainda por essa razão é que não se deve limitar o número de atendimentos, mas sim o seu início e o término, tomando-se sempre o cuidado de atender a todas as pessoas que estão lá esperando. Não é razoável e justo que o assistido retorne sem atendimento, ainda mais em se tratando de pessoas de poucos recursos financeiros.

Para se evitar esses inconvenientes, sugere-se a realização de uma triagem, se possível na presença do estagiário, para que ele possa desenvolver, a posteriori, esse atendimento. Nessa fase preliminar, devem ser atendidas, inicialmente, as pessoas cujos assuntos podem ser solucionados por meio da realização de audiência de conciliação, ofícios, requisições, enviando-se, pelo próprio assistido ou pelo correio, a notificação/ofício e ou requisição de comparecimento à outra parte. Como a premissa inicial é o não ajuizamento de ação, somente os casos impossíveis de obter solução extrajudicial é que devem receber o

ajuizamento de ação.

Atendidos os assistidos que terão seus casos possivelmente solucionados por meio de audiência de conciliação, passa-se ao atendimento de idosos, gestantes, pessoas com necessidades especiais e das pessoas que residem nos distritos e em lugares distantes, preferencialmente nessa ordem.

É de bom alvitre que cada assistido seja atendido separadamente tendo por orientação sempre a natureza e as peculiaridades do caso. O nome de cada atendido deve constar numa folha para que, ao final do expediente, o Defensor possa ter a noção exata do número de atendidos.

Outro ponto relevante é que o assistido deve ter a preferência da palavra. O Defensor escuta, o assistido fala, pois em sua grande maioria a solução do seu problema não está no ajuizamento de ação ou na realização de audiências, e sim, em ter alguém que o escute.

Ao responder às perguntas do assistido deve-se procurar ser claro e utilizar palavras de fácil entendimento. O assistido não é letrado. É pessoa, em regra, desprovida de leituras. O atendimento é o cartão de visita do Defensor Público, e uma boa orientação é o alicerce de grandes resultados. Deve-se ser parcimonioso, sereno, calmo e humilde. Deixar para externar suas teses jurídicas na peça a ser confeccionada. O assistido não sabe diferenciar, por exemplo, tutela antecipada de medida cautelar. Deve-se apenas informar que será ajuizada a ação para

concessão do pleito solicitado.

O Defensor Público deve ter o controle de todos os ofícios e notificações enviados, abrindo-se a respectiva pasta com numeração de todos os atos. É comum o envio de ofício e, meses depois, receber-se a resposta, cujo conteúdo faz menção tão somente ao número do ofício enviado, e o Defensor Público pode não se lembrar a que ou a quem se refere. Noutros casos, o assistido comparece à Defensoria Pública para saber respostas do ofício enviado. Caso não se tenha esse controle, fica quase impossível prestar-se tais informações.

Outro ponto importante é o agendamento de todas as audiências marcadas, procedimento que permite saber com exatidão o número de encontros marcados e quais as datas em aberto para a realização de outros. Esse agendamento deve ser feito de acordo com as audiências judiciais marcadas, para que não haja choque de horários. O Defensor Público deve ser intimado com antecedência de 24 horas da data marcada, nos termos da Resolução nº 37 do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Ceará. Dita prerrogativa lhe permite organizar suas tarefas diárias. Os termos firmados devem ser arquivados em uma pasta própria para fins de controle e estatísticas, de preferência organizadas por mês ou ano, a depender do volume de trabalho, para facilitar a localização quando da necessidade de execução judicial do termo, por exemplo.

Também devem ser abertas pastas para arquivamento

de ações judiciais cíveis e criminais propostas, habeas corpus, contrarrazões recursais, recursos, defesa preliminar, contestações, enfim, todos os atos praticados pelo Defensor Público devem receber a devida acomodação e armazenamento, respeitando-se os critérios da fácil localização e extração. É preferível que se guarde cópia integral da peça ajuizada. A experiência forense já ensinou que, em certos casos, a Distribuição do Fórum se equivoca no momento de cadastrar a peça ajuizada ao inserir, indevidamente, o nome incorreto do assistido. Quando o assistido comparece ao Fórum para obter informações sobre o andamento de sua ação, ouve do membro da secretaria que sua peça ainda não havia sido ajuizada, sendo certo que já havia, fato passível de comprovação por meio da exibição da peça que se encontra arquivada.

Assim, fácil é perceber que a enorme carga de trabalho do Defensor Público exige atitudes e comportamentos organizados, típicos de um grande escritório de advocacia, com a diferença de que se conta apenas com um Defensor Público para, em média, cinco mil processos.

## **6.2 O PAPEL DO ESTAGIÁRIO DE DIREITO**

Não se deve subestimar seu estagiário. Não se deve utilizá-lo apenas para tirar cópias, buscar processos ou atender ao telefone. Ele deve e pode receber delegações compatíveis com sua formação acadêmica. Há que se verificar que a própria

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o procedimento administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu artigo 12, permite, em certos casos e nos limites traçados, a delegação de competência, em razão de circunstância de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Não se defende, vale ressaltar, a tese de delegação de competência do Defensor Público para o estagiário, o que seria juridicamente impossível. Estimula-se, isso sim, fazer com que o estagiário seja um parceiro na condução dos trabalhos diários, com competência para elaboração de peças, atendimentos, audiências extrajudiciais e petições nos autos. Assim, o Defensor Público deve compartilhar informações e dúvidas, incentivando-o a buscar soluções inovadoras, em especial pela pesquisa de orientações e informativos jurisprudenciais dos Tribunais Superiores.

Destaque-se, mais uma vez, que a estrutura da peça também é levada em consideração na avaliação do estágio probatório, e que uma peça com jurisprudência, doutrina e legislação adequada demonstra pesquisa, conhecimento e seriedade no trabalho exercido.

O estagiário deve acompanhar integralmente a confecção da peça, desde o primeiro contato com o assistido até o ajuizamento de sua demanda. Essa interação estimula o estagiário a desenvolver novas habilidades além de aprimorar seu conhecimento, afinal, o estágio é um processo de conhecimento prático dos conceitos ensinados em sala de aula.

### **6.3 FILTRO DE AJUIZAMENTO**

O judiciário é lento. A sua morosidade é uma realidade. A implantação de soluções extrajudiciais de conflitos é palpitante e necessária. O Defensor Público dispõe de diversos instrumentos céleres e eficazes para a solução de conflitos, os quais devem ser utilizados com primazia e responsabilidade, dentre eles os ofícios, as requisições, as notificações, as audiências públicas, as audiências de conciliação e os núcleos, instrumentos esses não disponibilizados aos advogados.

O simples ajuizamento de uma ação judicial, por si só, não resolve o problema. Na verdade, transfere o litígio para o judiciário. Em razão disso, o Defensor deve assumir a responsabilidade e procurar resolver a pendenga, sendo o ajuizamento de qualquer ação judicial a ultima ratio, a última decisão a ser tomada, salvo quando a atuação judicial for imprescindível à tutela do direito do assistido, a exemplo da ação de interdição, curatela, tutela etc.

Por tudo isso, impõe-se a primazia da colocação de meios não judiciais de solução de conflitos à disposição do Defensor Público.

### **6.4 AUDIÊNCIAS EXTRAJUDICIAIS DE CONCILIAÇÃO**

Outro campo que deve ser explorado pelo Defensor Público é a realização de audiências de conciliação. Os casos de alimentos, guarda, direito e regularização de visitas, divórcio e execução de alimentos podem ser facilmente solucionados por meio de conciliações, cabendo prioritariamente ao Defensor Público esclarecer cada assistido sobre seus direitos e deveres e as vantagens do acordo, sobretudo no que se refere ao fator tempo, prejudicial aos interesses de ambos, além do desgaste emocional natural de um processo judicial.

Os assistidos (acordantes) devem ter a noção clara de que não estão obrigados a fazer acordo, mas que a solução amigável é o melhor caminho a ser trilhado e que o processo judicial não dará direitos a quem não os tenha e, da mesma forma, não os retirará de quem os possua.

O papel do Defensor Público é de conciliador, sem tomar partido de nenhuma das partes. É comum que esse profissional depare com expressões do tipo “minha ex-mulher deu parte de mim”, promotora de conflito entre o homem e a mulher ou vice-versa. Diante dessa realidade, sua habilidade como conciliador é essencial para reverter essa situação, deslocando os contendores dos lados opostos que ocupam para o mesmo lado, transformando-os, de litigantes, em acordantes.

Por isso, é importante que o Defensor Público informe aos presentes o motivo e o objeto da audiência, o papel a ser por ele desempenhado na audiência, a extensão e a profundidade de

sua função, para que os envolvidos, principalmente o notificado, não se sintam obrigados, coagidos ou intimidados.

Após essas explicações, procura-se relatar, no próprio termo, o desejo de cada um e o ponto de discórdia, o qual já deve ser previamente conhecido pelo Defensor quando da marcação da audiência e atendimento do assistido/notificante.

Escutadas as partes, o passo seguinte consiste na celebração do acordo, que deve ser fruto da vontade consciente dos acordantes e apenas avaliado pelo Defensor, para que não haja injustiças.

Feito o acordo, cada parte já sabe seus direitos e deveres. No acordo de alimentos, guarda e regularização de visita, por exemplo, já se sabe o valor, o dia de pagamento, com quem os filhos vão ficar e os dias e horários de visita, questões que somente seriam resolvidas meses ou anos após o ajuizamento da ação, o que não é conveniente a nenhuma das partes, reforçando a tese de que o ajuizamento da ação não resolve o problema, apenas o transfere: antes, de incumbência do Defensor, após o ajuizamento, do judiciário.

Saliente-se que o termo de conciliação extrajudicial de alimentos tem recebido especial atenção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a ponto de constituir meio apto a ensejar a prisão civil do devedor no caso de inadimplência injustificada, nos termos do § 1º do artigo 733 do Código de Processo Civil. Veja-se, pois, a orientação dominante, conforme informativo 435 do Superior



Tribunal de Justiça, de 17 a 21 de maio de 2010:

ALIMENTOS. EXECUÇÃO. ACORDO EXTRAJUDICIAL. Trata-se de execução ajuizada para receber as prestações alimentícias vencidas fixadas em acordo extrajudicial referendado pela Defensoria Pública em que o juiz extinguiu o processo, reconhecendo a ausência de interesse de agir nos termos do art. 267, VI, do CPC. Fundamentou tal decisão no entendimento de que o título executivo extrajudicial não seria apto a ensejar a execução prevista no art. 733 do CPC, porque, para isso, o acordo deveria ser homologado judicialmente. Por sua vez, o tribunal a quo manteve a sentença. Assim, a questão debatida no REsp é saber se o acordo referendado pela Defensoria Pública sem a intervenção do Poder Judiciário permite a ação de execução de alimentos prevista no art. 733 da lei processual civil, isto é, com a possibilidade de expedir o decreto prisional do obrigado alimentar inadimplente. Após o voto-vista da Min. Nancy Andrighi, ao qual todos os Ministros aderiram, considerou-se que a redação do art. 733 do CPC não faz referência ao título executivo extrajudicial, porque, à época em que o CPC entrou em vigência, a única forma de constituir obrigação de alimentos era por título executivo judicial. Só posteriormente, em busca de meios alternativos para a solução de conflitos, foram introduzidas, no ordenamento jurídico, as alterações que permitiram a fixação de alimentos em acordos extrajudiciais, dispensando a homologação judicial. A legislação conferiu legitimidade aos acordos extrajudiciais, reconhecendo que membros do MP e da Defensoria Pública são idôneos e aptos para fiscalizar a regularidade do instrumento, bem como verificar se as partes estão manifestando sua vontade livre e consciente. Também se observou que não se poderia dar uma interpretação literal ao art. 733 do CPC diante da análise dos dispositivos

que tratam da possibilidade de prisão civil do alimentante e acordo extrajudicial (art. 5º, LXVII, da CF/1988; arts. 585, II, 733, § 1º e 1124-A do CPC; art. 19 da Lei n. 5.478/1968 e art.13 do Estatuto do Idoso). Entre outros argumentos, destacou-se que a obrigação constitucional de alimentar e a urgência de quem necessita de alimentos não poderiam mudar com a espécie do título executivo (se judicial ou extrajudicial). Os efeitos serão sempre nefastos à dignidade daquele que necessita de alimentos, seja ele fixado em acordo extrajudicial ou título judicial. Ademais, na hipótese de dívida de natureza alimentar, a própria CF/1988 excepciona a regra de proibição da prisão civil por dívida, entendendo que o bem jurídico tutelado com a coerção pessoal sobrepõe-se ao direito de liberdade do alimentante inadimplente. Diante do exposto, a Turma anulou o processo desde a sentença e determinou que a execução prossiga. REsp 1.117.639-MG, Rel. Min. Massami Uyeda, julgado em 20/5/2010.

As audiências extrajudiciais não devem ser utilizadas tão somente para cuidar de direitos individuais (alimentos, guarda, divórcio, regularização do direito de visita, direitos de vizinhança, consumidor, dentre outros). Servem, também, para cuidar de direitos difusos e coletivos que interessam e afetam diretamente a população de atuação do Defensor.

Tema recorrente não só nos grandes centros urbanos, a poluição sonora e visual e a utilização indevida de praças, ruas, calçadas e avenidas públicas têm provocado sérios conflitos nas cidades do interior do Estado, exigindo das autoridades soluções

rápidas e efetivas, sendo as audiências públicas<sup>205</sup> importantes instrumentos de regularização, informação, conscientização e pacificação desses conflitos, por meio do diálogo, participação e cooperação de todos os interessados: sociedade civil, governo municipal, Defensoria Pública, Ministério Público, associações e entidades afins.

As audiências públicas também podem ser utilizadas para a resolução de conflitos envolvendo o fornecimento de medicamentos à população carente. Apesar de o STJ ter pacificado o entendimento de que o fornecimento de medicamentos é de responsabilidade solidária da União, Estados e Municípios, muitos entes da federação resistem em fornecer a medicação necessária à sobrevivência de pessoas hipossuficientes sob a escusa de não ser de sua competência a entrega do medicamento solicitado.

Para solucionar esse “impasse”, a realização de audiência pública serve para que o Município seja cientificado acerca de seus deveres, principalmente quanto à solidariedade entre os entes, se é que já não é de seu conhecimento, além de tornar conhecida a relação dos medicamentos disponibilizados pelo mesmo.

As audiências públicas também servem para se ajustar o fornecimento de veículos a pessoas que necessitam de transporte público para a realização de exames de DNA, consultas, exames

<sup>205</sup> Saliente-se que a Lei nº 11.448, de 15/01/2007, deu nova redação ao inciso II do artigo 5º, da Lei nº 7.347, de 24/07/1985, para incluir no rol dos legitimados para propositura da ação civil pública e ação cautelar a Defensoria Pública, o que lhe permite, por consequência, a confecção de termos de ajustamento de conduta, nos termos do § 6º do mesmo artigo.

médicos e cirurgias em outras cidades, necessidades corriqueiras nas pequenas cidades.

Ditos eventos permitem, como já frisado, a participação da população diretamente interessada, com soluções rápidas, efetivas e democráticas, contribuindo, assim, para o aumento do seu grau de eficácia social. Contudo, é importante destacar que as audiências públicas celebradas pela Defensoria Pública dependem e muito do comprometimento e desenvoltura do trabalho exercido pelo Defensor. O trabalho sério e bem-sucedido na comarca avoca a sua participação nesses eventos, atribuída, em grande escala, ao sucesso revelado em sua atuação nos casos individuais.

O exercício do mister de Defensor Público nas Comarcas do interior do Estado é bem mais dinâmico e complexo, em razão da elevada carga de trabalho e da proximidade da população carente, que tem na pessoa de seu Defensor a figura única para a solução de seu problema. Essa realidade precisa ser bem compreendida para que a sua atuação não seja apenas uma entidade formal, e sim instrumento de promoção social.

Por fim, mais uma observação importante: o ajuizamento de ação civil pública pelo Defensor Público deve ser feito com parcimônia e cautela, após análise pormenorizada da situação concreta e colheita da documentação necessária à comprovação do alegado e sucesso do pleito. A abertura de processo administrativo é fase útil à colheita de provas e obtenção

da documentação necessária. Somente após esgotadas todas as medidas administrativas e a elaboração do termo de ajustamento de conduta é que se inicia o processo judicial.

## **6.5 CONHECIMENTO DA REALIDADE CARCERÁRIA**

Com a promulgação da Lei nº 12.313, de 18 de agosto de 2010, a Defensoria Pública passou a ser um dos órgãos da execução penal (Lei de Execução Penal nº 7.210, de 11 de julho de 1994, artigo. 61, inciso VIII), de modo que, além de outras incumbências enumeradas no artigo 80-B, deve visitar os estabelecimentos penais, tomando providências para o seu adequado funcionamento, e requerer, quando for o caso, a apuração de responsabilidade.

Para adoção das providências cabíveis, mostra-se necessário o conhecimento da realidade carcerária, seja quanto ao número de presos provisório e definitivo, seja quanto à estrutura física e humana disponível.

A primeira tarefa a ser cumprida é a solicitação da lista dos presos para verificação da situação em que se encontram, identificando os que têm direito a benefício processual, em destaque, a pedido de relaxamento de prisão por excesso de tempo, liberdade provisória e progressão de regime.

A Lei nº 12.403/2011 alterou substancialmente o regramento jurídico das prisões cautelares ao extinguir o sistema

binário ou bipolar, que culminou com a banalização da prisão cautelar, e implantar o sistema multicautelares, o que permite ao Defensor requerer medidas cautelares diversas da prisão, nos termos do artigo 319 do Código de Processo Civil.

A feitura de todos os pedidos deve vir acompanhada da documentação necessária, especialmente de certidões de antecedentes criminais, comprovante de endereço, documentos de identificação.

Assim, na confecção do pedido de progressão de regime de pena, por exemplo, deve-se juntar a certidão carcerária atualizada, trazendo informações sobre a data da prisão, o tempo de trabalho e estudo<sup>206</sup> e o comportamento do encarcerado, e se o mesmo cometeu alguma infração penal durante o período em que esteve preso, a certidão de antecedentes criminais da comarca onde se encontra aprisionado e das demais comarcas, no caso de notícia crime em outras comarcas, a certidão de liquidação de pena e o comprovante de onde o preso passará a morar ou declaração firmada por familiares com essa finalidade.

A correta instrução do pedido agiliza seu andamento e permite a sua rápida apreciação pelo juiz. A praxe forense evidencia que, ao receber o pedido de soltura, o magistrado abre vistas ao Ministério Público, o qual solicita a juntada, pela Secretaria da Vara, de todas as informações mencionadas para,

---

<sup>206</sup> A Lei nº. 12.433, de 29 de junho de 2011, alterou o § 1º do artigo 126 da Lei nº. 7.210, de 11 de julho de 1984, modificando a contagem de tempo de remição por trabalho ou por estudo.

em momento posterior, oferecer seu parecer. Para se evitar desperdício de tempo, a eficiência e a agilidade orientam a se aparelhar os pedidos formulados.

## **6.6 DAS JORNADAS: UMA APROXIMAÇÃO ÚTIL E NECESSÁRIA**

A Defensoria Pública é uma instituição complexa e dinâmica, razão pela qual necessita do encontro constante de seus integrantes para o debate de temas palpitantes, complexos e atuais e aprovação de enunciados que representem o pensamento da maioria dos integrantes da instituição, como ocorre, por exemplo, com o Conselho da Justiça Federal (CJF), por meio do seu Centro de Estudos Judiciários.

Os encontros devem servir não só para o estudo desses temas, mas também para se analisar decisões recentes dos Tribunais Superiores e os informativos de jurisprudência do STJ e STF, de leitura obrigatória pelos operadores do Direito que pretendem atualizar-se.

Devem servir, ainda, para orientar a atuação dos novos integrantes, que entrarão em contato com as experiências exitosas, os modos e formas de atuação na esfera judicial e extrajudicial, os instrumentos não judiciais de solução de conflitos disponíveis, bem como com a análise das portarias e resoluções que orientam a conduta funcional do Defensor.

## 6.7 DO RELATÓRIO MENSAL E SEMESTRAL

O relatório mensal é o indicativo de produtividade, eficiência e qualidade do serviço prestado pelo Defensor Público. Portanto, tudo que for produzido pelo Defensor Público e seus Estagiários deve constar no relatório.

As anotações diárias permitem enxergar a carga de trabalho desenvolvida, a quantidade de ações ajuizadas, o número de assistidos atendidos, os ofícios e notificações enviados, as audiências de conciliação e as audiências públicas realizadas, as audiências judiciais cíveis e criminais e júris realizados, as petições nos autos, os recursos e as demais manifestações.

A listagem correta das atividades desenvolvidas estimula o profissional a suprir suas deficiências, direcionar suas ações, escolher outro meio mais eficiente para solucionar um determinado conflito, além de permitir verificar seu índice de produtividade tendo por base a média de produtividade dos demais Defensores, critério importante, como já dito, utilizado nos promoções por merecimento. Em resumo, é de suma importância o Defensor conhecer a estrutura do relatório mensal para fins de comprovação de suas atividades.

O relatório semestral, como determina a Resolução nº 28/2008, do Egrégio Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Ceará, tem por objetivo informar a produtividade semestral do Defensor Público e a sua participação em audiências



públicas, congressos, seminários, cursos, reuniões e eventos com pertinência temática, além da juntada das peças confeccionadas pelo próprio Defensor Público para verificação da qualidade da peça produzida.

## 7. A CONTRIBUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS NA ATUAÇÃO DO DEFENSOR PÚBLICO E A IMPORTÂNCIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Nunca a atividade jurisdicional, na forma como acontece na atualidade, foi tão combatida e questionada. A lentidão tem se tornado a regra em sua efetivação; agilidade, eficiência e rapidez, as exceções. O judiciário há muito tempo está em crise. Apesar dos avanços legislativos<sup>207</sup>, pouco foi feito, na prática, para se modificar essa realidade que tanto compromete a efetivação da cidadania, e muitos jurisdicionais desistem de procurar a justiça, de buscar o que lhe é devido, salvo quando não existe outro caminho.

Pensando nisso, torna-se imprescindível o levantamento de sugestões de simplificação e aperfeiçoamento funcional do Defensor Público com vistas a abreviar a solução de casos com a utilização, sobretudo, de técnicas de simplificação do

---

<sup>207</sup> de 2004.

Basta citar o inciso LXXVIII, da CF/88, introduzido pela EC n.º 45, de 08 de dezembro

trabalho administrativo por meio da eliminação de formalidades e exigências que atrasam e oneram o exame da questão jurídica, da utilização frequente e preponderante dos diversos instrumentos não-judiciais solução de pendengas, como dito acima, além da necessária aproximação da Defensoria Pública aos movimentos sociais e populares de defesa dos direitos humanos.

Ser Defensor Público não é uma tarefa simples. É uma missão nobre: assistir pessoas excluídas, de pouca instrução e que pouco ou nada possuem. Por essa razão, o contato direto com a realidade sofrida e de exclusão é muito importante para o aperfeiçoamento funcional e tutela efetiva dos direitos tutelados.

O Defensor Público, como já frisado, é uma categoria sui generis no programa de instituições essenciais à justiça, com carga social elevada e missionária na conquista da tão almejada igualdade efetiva, exigindo-se, desse profissional, comportamentos e atitudes de engajamento para se mudar essa realidade de exclusão e marginalização.

As demais instituições que atuam no sistema judiciário (Magistratura e Ministério Público, principalmente) não possuem o perfil social e missionário da Defensoria Pública. Raríssimos são os casos de contato direto com a realidade sofrida e de exclusão da sociedade brasileira. A distância entre o judiciário e a sociedade ainda é grande, apesar dos avanços legislativos, como já frisado, sendo a Defensoria Pública a ponte que permite esse acesso e essa aproximação.

Imprescindível, pois, a participação do Defensor Público em audiências públicas, congressos, seminários, reuniões, palestras em escolas, liceus, comunidades, associações e programas de rádio local e comunitária. Impõe-se, também, a organização de projetos envolvendo a comunidade, tais como Defensor Público na Praça e nos Distritos, paternidade responsável e tantos outros já realizados com pertinência temática. Em suma, o Defensor Público deve ser um ator social e não um mero coadjuvante no processo de transformação social.

Nessa linha de atuação, os movimentos sociais e populares representam um importante parceiro da Defensoria Pública na concretização dos direitos humanos, pois ditos movimentos possuem o necessário perfil e aptidão social para efetivar os direitos dos menos desvalidos e desafortunados. Enxergam a realidade social excludente de perto, passando do conservadorismo ao compromisso de mudança e transformação do sistema reinante.

Somente o contato direto e concreto com a realidade dos pobres e excluídos é capaz de criar indignação e revolta, fazendo nascer em cada ator social a vontade de transformar a realidade e exigir dos demais atores sociais comportamentos e atitudes compatíveis com a importância e o papel social a ser necessariamente desempenhado por cada um. Essa é a visão do Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, incisos II e III), e um dos objetivos da República Federativa

do Brasil, que tem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como metas e programas de ação, de responsabilidade de todos, principalmente dos ocupantes de cargos públicos.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das ideias esposadas no presente trabalho favoreceu a identificação das bases para o levantamento de proposições e conclusões acerca da atuação gerencial do Defensor Público, que deve adotar modos de comportamentos típicos da Administração Pública Gerencial, em especial comportamentos que transbordem os limites dos processos judiciais, desapegados de formas e procedimentos burocráticos e ultrapassados que não abreviam a solução dos casos a ele confiados, fim maior de sua atuação.

A atuação dos atores sociais das instituições essenciais à justiça deve pautar-se na necessária investigação que deve ser feita sobre os diversos instrumentos extrajudiciais voltados à rápida solução dos litígios sociais, adotando-se procedimentos mais acessíveis, simples, céleres e eficientes, buscando a superação da excessiva burocratização dos atuais mecanismos de solução de conflitos e a rápida entrega da prestação jurisdicional, que deve ser alcançada, sobretudo, por meio do manejo adequado dos diversos instrumentos extrajudiciais à disposição do Defensor

Público e do engajamento nos movimentos sociais de defesa, proteção e concretização dos direitos humanos.

Por tudo isso, a atuação gerencial do Defensor Público do século XXI deve estar voltada à atuação extrajudicial, desburocratizada, célere e efetiva, fortalecendo e incentivando movimentos sociais e populares que atuam nessa linha de raciocínio.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado Institucional. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. Defensoria Pública: Lei Complementar nº. 80/1994. 2. ed. atualizada de acordo com a LC nº. 132/2009. Salvador: Juspodivm, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 3. ed. rev. ampl. e atual até a EC nº. 52/2008. Salvador: JusPODIVM, 2009.

\_\_\_\_\_. Curso de direito administrativo. 8ª. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo:

Saraiva, 2011.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. O Estado social e democrático e o serviço público: um breve ensaio sobre a liberdade, igualdade e fraternidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ROSSI, Amélia do Carmo Sampaio. Cooperativismo à Luz dos Princípios Constitucionais. São Paulo: Juruá, 2006.

SARMENTO, Daniel. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SELLA, Adriano. Globalização neoliberal e exclusão social: alternativas ... ? são possíveis! São Paulo: Paulus, 2002.







# A CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO DEFENSOR PÚBLICO NO EXERCÍCIO DA SUA FUNÇÃO

*Markênio Dutra*<sup>208</sup>

## RESUMO

O presente trabalho vem discutir a capacidade postulatória do Defensor Público como agente político tão necessário à função jurisdicional do Estado Democrático de Direito, devido à divergência entre as várias normatizações presente em nosso ordenamento jurídico atual, são Leis Federais e Leis Estaduais, que apresentam posições antagônicas sobre o tema ora proposto. Neste liame, busca-se traçar um paralelo entre a função do Advogado e do Defensor Público perante o judiciário pátrio, sobretudo no que tange ao atendimento dos menos favorecidos economicamente. No trabalho apresenta-se de um lado a posição daqueles que defendem a desvinculação do Defensor Público frente à Ordem dos Advogados do Brasil, e na outra margem demonstrar a fundamentação daqueles que preferem manter a situação já estabelecida.

Palavras-chave: Advogado, Capacidade postulatória, OAB, Defensor Público

---

208 Bacharel em Direito pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais – FEAD/MG, Advogado.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente texto objetiva discutir a capacidade postulatória do Defensor Público e sua independência perante a Ordem dos Advogados do Brasil, é claro o tensionamento entre as duas instituições sobre esta questão, pois nenhuma delas quer perder poder no jogo político-jurídico do cenário brasileiro, sendo assim, não havendo posicionamento que ponha término ao cerne do embate, tal conflito se arrasta pelas artérias doutrinárias trazendo acaloradas argumentações dos seus principais defensores de ambos os lados.

Conforme será tratado durante o decorrer deste trabalho, as atividades do Defensor Público margeiam atividades que vão além daquelas de defender os pobres ou se não aqueles que percebem proventos equivalentes ao limite de três salários mínimos por mês, abarcando desta maneira, uma grande parcela da população brasileira que ainda se encontra em situação de pobreza econômica e social.

Sendo assim, o presente texto visa analisar as diversas normas jurídicas que dispõem sobre a implantação e estabelecimento de parâmetros de construção, regulação e disciplinação tanto da Defensoria Pública, bem como da carreira de Advogado Privado, fazendo-se necessário com isso, a compreensão de qual seria a distância que as separam enquanto instituições autônomas, delimitando os campos de atuações e atribuições funcionais junto ao judiciário, bem como, desvendar qual é o seu papel na sociedade no cotidiano brasileiro. Desta

forma, não poderiam ficar de fora deste estudo os artigos 133 e 134 da Constituição Federal de 1988 (CF/88); Emenda Constitucional (EC) nº 45; Leis Complementares (LC) 80/1994 e 132/2009; Lei 8.906/94 - Código de Ética e Disciplina da OAB.

A relevância do presente trabalho transcende à questão meramente hermenêutica e filosófica que aparentemente norteia o tema, pois envolve toda uma grande parcela da sociedade brasileira, principalmente os hipossuficientes que tanto dependem da Defensoria Pública para a resolução de seus conflitos individuais e coletivos de maneira judicial e extrajudicial.

É de interesse da sociedade a resposta para essa dissidência, pois somente assim ela saberá quais os limites de atuação de cada órgão dentro do Poder Judiciário no país, entretanto não se vislumbra uma possível solução em curto espaço temporal.

Outra questão a ressaltar é a econômica, na página online da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Santa Catarina acessada em 25/10/11, estado onde não há Defensoria Pública, em dezembro de 2010, houve um depósito no valor de R\$ 4,2 milhões à Ordem dos Advogados do Brasil para que fosse quitada parte de atrasados devidos aos advogados dativos daquele estado. A OAB/SC, que apenas repassa os pagamentos, informa que o governo deve aos profissionais, algo entorno de R\$ 80.513.180,00 – valores calculados até o dia 26 de janeiro de 2011. Parece que, além de prestar um serviço de melhor qualidade

e melhor especializado se comparado aos advogados dativos, a Defensoria Pública ainda custa mais barato para os cofres do governo quando ao traçar um paralelo com outros estados que já possuem tal órgão em funcionamento, como é o caso do estado de Minas Gerais que, segundo informa o III DIAGNÓSTICO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL 2009, estudo realizado pelo Ministério da Justiça, no período de 2006 à 2009, foi aprovado em lei um orçamento de valor próximo a R\$ 307.000.000,00 que em média daria algo próximo a R\$ 76.768.000,00 por ano, ainda assim valor abaixo daquele repassado à OAB/SC pelo governo do estado de Santa Catarina.

O conflito de ordenamentos legislativos existentes sobre a capacidade postulatória do Defensor Público advém através da modernização e alargamento das funções institucionais e atribuições que o cargo exige:

Assim sendo, temos que a atribuição do Defensor Público é assegurar ao cidadão e aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade (econômica, social, jurídica, etc.) o mais amplo acesso a uma ordem jurídica justa, de forma integral e gratuita, e em todos os graus e instâncias. Em outras palavras, exerce a atividade-fim da Instituição, de modo a que a mesma possa cumprir sua finalidade constitucional.<sup>209</sup>

Ao imiscuir neste imbróglio, a fim de identificar as funções e atribuições do Defensor Público a Lei Orgânica Mineira, por meio

---

209 CORGOSINHO, Gustavo. **Defensoria Pública Princípios Institucionais e Regime Jurídico**. Belo Horizonte: Ed.Dictum, 2009, p. 106.

da Lei Complementar nº 65/2003 em seu artigo 45, vem delegar:

Art. 45 – Aos Defensores Públicos do Estado incumbe o desempenho das funções de orientação, postulação e defesa dos direitos e interesses dos necessitados, cabendo-lhes especialmente:

I – tentar a composição amigável das partes antes de promover a ação, quando julgar conveniente;

II – postular a concessão de gratuidade de justiça para os necessitados, na forma da lei;

III – praticar os atos inerentes à postulação e à defesa dos direitos dos necessitados, providenciando para que os feitos tenham normal tramitação e, quando cabível, interpor recurso para qualquer grau de jurisdição;

IV – defender, nos processos criminais, o réu que não tenha defensor constituído, o revel inclusive;

V – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;

VI – patrocinar ação civil e ação civil “ex delicto”;

VII – patrocinar defesa em ação penal;

VIII – patrocinar defesa em ação civil e reconvir;

IX – exercer a defesa da criança e do adolescente, em especial nas hipóteses previstas no art. 227 da Constituição da República;

X – assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes;

XI – patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado;

XII – atuar nos Juizados Especiais;

XIII – exercer a função de Curador de Ausentes e Especial, salvo quando a lei a atribuir expressamente a outrem;

XIV – representar ao Ministério Público em caso de

serviças ou maus-tratos à pessoa do defendendo;

XV – atuar nos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando a assegurar à pessoa, em qualquer circunstância, o exercício dos direitos e das garantias individuais;

XVI – requerer a transferência de preso para local adequado, quando necessário;

XVII – diligenciar as medidas necessárias ao assentamento de registro civil de nascimento de criança ou adolescente;

XVIII – supervisionar e fiscalizar, sob a coordenação dos órgãos superiores, o desempenho do estagiário designado para seu auxiliar nos serviços forenses, avaliando-o, ao final do estágio, na forma do regulamento;

XIX – exercer, mediante designação do Defensor Público Geral, a Coordenadoria de Núcleo da Defensoria Pública e outros cargos de confiança da instituição;

XX – integrar comissão de processo administrativo-disciplinar;

XXI – requisitar a instauração de inquérito policial e diligências necessárias à apuração de crime de ação penal pública;

XXII – patrocinar ação civil pública, nos termos da lei;

XXIII – patrocinar ação popular, mandado de injunção e mandado de segurança;

XXIV – exercer outras atribuições definidas em lei ou ato normativo, desde que afetas à sua área de atuação.

Parágrafo único – O Defensor Público Geral poderá designar outro Defensor Público para atuar em feito determinado de atribuição do titular, com a concordância deste.

Tem-se assim, a base legislativa da capacidade postulatória do Defensor Público delimitando sua área de atuação dentro do Sistema Judiciário mineiro, inclusive com atribuições no sentido de resolução de conflitos na esfera Administrativa, nos Juizados Especiais e, dentro do possível, visar uma composição amigável dos litígios.

## 2 PARTE HISTÓRICA

É sabido que a assistência judiciária aos menos favorecidos não é idéia nova, haja vista as intenções de promoção da justiça igualitária desde o código de Hamurabi do século XVIII A.C., sendo esse, um dos principais livros de normas de condutas de todos os tempos. Nele, o então rei da Babilônia (hoje Iraque), imprimiu sua vontade:

### EPÍLOGO

“As justas leis que Hamurabi, o sábio rei, estabeleceu e (com as quais) deu base estável ao governo ... Eu sou o governador guardião ... Em meu seio trago o povo das terras de Sumer e Acad; ... em minha sabedoria eu os refreio, para que o forte não oprima o fraco e para que seja feita justiça à viúva e ao órfão ... Que cada homem oprimido compareça diante de mim, como rei que sou da justiça. Deixai-o ler a inscrição do meu monumento. Deixai-o atentar nas minhas ponderadas palavras. E possa o meu

monumento iluminá-lo quanto à causa que traz, e possa ele compreender o seu caso. Possa ele folgar o coração (exclamando) “Hamurabi é na verdade como um pai para o seu povo; ... estabeleceu a prosperidade para sempre e deu um governo puro à terra. Quando Anu e Enlil (os deuses de Uruk e Nippur) deram-me a governar as terras de Sumer e Acad, e confiaram a mim este cetro, eu abri o canal. Hammurabi-nukhush-nish (Hamurabi-a-abundância-do-povo) que traz água copiosa para as terras de Sumer e Acad. Suas margens de ambos os lados eu as transformei em campos de cultura; amontoei montes de grãos, provi todas as terras de água que não falha ... O povo disperso se reuniu; dei-lhe pastagens em abundância e o estabeleci em pacíficas moradias”.<sup>210</sup>

Neste sentido, porém, trazendo o tema para o Direito atual em nosso ordenamento pátrio, o instrumento de assistência jurídica, como discorre Junkes<sup>211</sup> somente tomou forma e corpo a partir da Constituição Federal de 1934 em seu artigo 113, que descreve: “A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito órgãos especiais e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”.

A partir desta positivação normativa, a Constituição Federal de 1937, precária e infelizmente voltou a omitir o instrumento de

---

210 Código de Hamurábi. Disponível em:< <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/hamurabi.htm>>. Acesso em 18 ago. 2011

211 JUNKES, Sérgio Luiz. **Defensoria Pública e o princípio da justiça social**. Curitiba: Juruá, 2005



postulação gratuita aos hipossuficientes, suprimiu e ofuscou tal direito conquistado na Carta-Magna anterior, que somente veio a ganhar novo prestígio pelas palavras da Constituição Federal de 1946, tendo retomado o direito dos pobres em ingressarem com seus litígios à apreciação do judiciário sem custas, como sendo direitos e garantias naturais individuais, pois alude da seguinte forma, no artigo 141, § 35:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 35 – O poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

O tema passou sem ressaltos pela Constituição de 1967, na qual recepcionou o instituto da assistência jurídica gratuita nos termos do artigo 150, § 32: “será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei”. Enfim com a promulgação da atual Constituição, os cidadãos brasileiros obtiveram ampliados seus direitos fundamentais por meio de todo o artigo 5º com os seus 78 incisos dentre os quais o tema aqui em discussão, destaca o inciso LXXIV, sendo seu pleno exercício garantido pelo artigo 134, qual seja, por intermédio da “Casa da Cidadania” a

## Defensoria Pública.

Em Minas Gerais, o esboço estava traçado dentro do artigo 34 do Decreto 2.131/47 que trazia:

Art. 34 - O Governo fica autorizado a criar e regulamentar, como órgão anexo ao Departamento e destinado a cooperar com a Ordem dos Advogados do Brasil, na Seção de Minas Gerais, o Serviço de Assistência Judiciária, para prestar aos necessitados, na Capital, a assistência judiciária.

Parágrafo único - Para assistentes, poderão ser aproveitados bacharéis em direito, integrantes, ou não, do quadro especial, mas funcionários do Estado, com os direitos e vantagens de que gozarem.

Porém, a efetiva regulamentação somente veio a partir de do Decreto Estadual nº 17.112, de 22 de abril de 1975 que transformou o então Departamento Jurídico do Estado em um órgão com funcionalidade mais ampla para atender aos necessitados economicamente e a suas demandas. Em meados do ano seguinte, a recém criada Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais passou a ser reconhecida com Defensoria Pública por meio do Decreto Estadual 18.025, de 04 de agosto de 1976, o artigo 15 vigora: “A Procuradoria de Assistência Judiciária, integrante da estrutura orgânica da Secretaria de Estado do Interior e Justiça, nos termos do artigo 14 do Decreto nº 17.112, de 22 de abril de 1975, passa a denominar-se Defensoria Pública”.

A primórdio as funções que lhe foram incumbidas incluíam, dentre outras, a direção, coordenação e execução de serviços de

assistência judiciária aos necessitados tanto na capital quanto no interior do estado, em primeira e segunda instância, fazer estudos da população economicamente carente, solicitar a colaboração do Juizado de Paz, do órgão do Ministério Público e do Juizado de Menores para a solução de casos judiciais ou extrajudiciais.

Somente em 1981 o estado de Minas Gerais pode realmente contar com uma Defensoria Pública regulamentada efetivamente, por intermédio do Decreto Estadual nº 21.453, de 11 de agosto de 1981. Foi por meio desta norma, que também se criou a carreira do Defensor Público no estado, sendo por isso considerado o marco inicial da Defensoria como órgão superior da administração pública estatal mineira.

Não trata de mera coincidência o fato da Lei nº 10.448, de 09 de maio de 2002, instituir o dia 19 de maio como sendo o “Dia Nacional da Defensoria Pública”, pois esta data também é lembrado como o dia do falecimento de Santo Ivo, fundador em meados do século XIV da “Instituição dos Advogados dos Pobres”, entidade precípua e inspiradora da Defensoria Pública que se conhece hoje.

### 3 ESTUDO ETIMOLÓGICO

Popularmente no cotidiano da sociedade em geral há certa confusão entre as funções da Advocacia e aquelas exercidas pelo Defensor Público, ambos, corriqueiramente, são vistos como defensores de uma das partes em um processo na justiça brasileira, porém no meio doutrinário essa posição não assiste muita sorte,

como demonstrado mais adiante, não que uma profissão seja melhor ou pior, mais importante ou menos importante que a outra, mas são apenas distintas. E para melhor corroborar com este entendimento, o presente trabalho buscou no âmago das palavras, estabelecer parâmetro de melhor entendimento entre as duas profissões e buscar uma aproximação entre elas por intermédio do estudo etimológico.

Tal qual pode-se dirimir, tanto Advogado como Defensor possuem o mesmo cerne, pois são fruto de um mesmo pensamento no qual todo cidadão por pior que tenha errado e por tão brutal que possa parecer esse seu erro, que não seja merecedor de um julgamento justo, com direito a ampla defesa e a um defensor qualificado que possa lhe disponibilizar todos os meios possíveis legais de contestação.

Neste entendimento, o verbete “Advogado” é descrito da seguinte forma pelo Dicionário Aurélio: Substantivo masculino. Pessoa cuja profissão é pleitear na Justiça. / Fig. Aquele que intercede por outro: advogado de causas perdidas. / Fig. Advogado do diabo, defensor de má causa. / Teologia Aquele que propõe as objeções, sustenta acusações num processo de canonização.

E ao observar os sinônimos para a palavra “Advogar”, no mesmo léxico encontra-se: Verbo Intransitivo. Exercer a advocacia. / Verbo transitivo. Defender, patrocinar: advogar os princípios da liberdade.

Para melhor compreensão e ir além da simples definição, busca-se passá-la pelo conhecimento da etimologia, neste sentido ao investigar no endereço da internet [www.Origemdapalvra.com.br](http://www.Origemdapalvra.com.br) o

verbetes “Advocacia” encontra-se, in verbis: “Advocacia” vem do Latim ADVOCARE, “chamar” (como conselheiro, como defensor), formada por AD-, “a, junto”, mais VOCARE, “chamar”. No caso do verbete “Advogado” o mesmo endereço traz: “Advogado” é do Latim ADVOCARI, “chamar para si”, de AD-, “junto”, mais VOCARI, “chamar”. Este profissional “é chamado para junto” de uma pessoa que precisa ser defendida.

Sendo então apresentado como sinônimo para advogado, em sentido estrito, o verbete “Defensor”, existindo assim, mais além do que uma simples sintonia entre elas, mas torna-se impossível realizar uma dissociação em sua essência, bem como na sua acepção.

Como se não bastasse, Aires da Mata Machado Filho<sup>212</sup>, apresenta como significado para o verbete “Defender”, a seguinte assertiva: “Verbo. Desviar o mal de, socorrer, desculpar; obrigar; falar a favor de; repelir ataque; justificar-se”.

Observa-se que ambas as palavras são possuidoras de significados covalentes entre si, estabelecendo uma relação muito íntima entre elas. Devido a essa tamanha semelhança, entretanto, não se pode deixar confundir as atividades e funções desenvolvidas por essas duas profissões no mundo jurídico e no direito brasileiro, pois segundo o entendimento da Constituição Federal de 1988 elas são distintas, haja vistas ganharem artigos apartados sendo o artigo 133 e o artigo 134 da Advocacia e da Defensoria Pública respectivamente, apesar de estarem sob a égide do mesmo Capítulo IV e Seção III.

Dentro desta concepção de separação funcional há que si

---

212 MACHADO FILHO, Aires da Mata. **Novíssimo Dicionário Ilustrado Urupês**. São Paulo: Age, 1977, pg 373.

pontuar um entendimento bastante razoável e esclarecedor:

Às três instituições públicas essenciais à justiça, ou seja, Defensoria Pública, Ministério Público e Advocacia-Geral da União, atribui-se aqui a mesma denominação cunhada por Moreira Neto, de procuraturas constitucionais. Por essa expressão quer se designar as carreiras jurídicas públicas, previstas na Constituição, às quais se atribui o exercício das funções essenciais à justiça, e que defendem determinados interesses publicamente relevantes. A advocacia privada, apesar de também corresponder a uma função essencial à justiça, não se insere nessa designação por não se constituir um uma organização estatal.<sup>213</sup>

Destarte, apesar de etimologicamente Advogado e Defensor Público conjugarem na mesma linha de raciocínio lexical estabelecendo uma proximidade em seus significados, não abarca nesse entendimento as suas funções e responsabilidades perante o judiciário brasileiro.

## 4 A NATUREZA JURÍDICA DO DEFENSOR PÚBLICO

É notório entender que o pleno exercício da cidadania social pressupõe o amplo acesso à Justiça, no qual serão utilizados de todos os meios legais disponíveis no ordenamento pátrio para que o Direito seja garantido àqueles que dele necessitarem, seja para reparação de dano sofrido ou repelir antecipadamente ameaça de

injustiça.

Essa irrestrita garantia de assistência jurisdicional é força motriz que impulsiona a democracia, por conseguinte, a manutenção do Estado de Direito em seu estado mais intenso, pois assim, dispôs a Constituição Federal no artigo 5º, LXXIV, “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.”

Sendo assim, pois a contento, o Defensor Público, conforme firma posição o art. 45 da LCE/MG nº 65/03, é “a quem a lei atribui incumbência de orientação, postulação e defesa dos direitos e interesses dos necessitados”, avançando um pouco mais, segundo orientação,

[...] o Defensor Público um agente político de transformação social, capaz de interferir na realidade social por meio de seu ativismo jurídico, estando, portanto, em situação de simetria em relação aos demais órgãos do Sistema de Justiça Brasileiro, integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público.<sup>214</sup>

Ao pensar nos cidadãos que não dispõem de aporte financeiro necessário para arcarem com as custas processuais e tampouco com os honorários advocatícios, tem-se algum alento na Defensoria Pública atendendo o que estabelece a Constituição Federal de 1988.

No entendimento de Junkes (2005), “a Defensoria Pública é um órgão. Ou seja, constitui um centro de atribuições específicas

instituído para o desenvolvimento de funções estatais, por intermédio dos seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”.

DecidetambémasalutarAçãoDireta de Inconstitucionalidade 3043/06 do Supremo Tribunal Federal, tendo como relator o Ministro Eros Graus, que define expressamente, nos artigos 46, 91, 130 e 137 da Lei Complementar n. 65 do Estado de Minas Gerais, ser proibido o exercício da advocacia pelos membros da Defensoria Pública, tanto na esfera federal, como na estadual.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 137 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 65, DE 16 DE JANEIRO DE 2003, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DEFENSOR PÚBLICO. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA À MARGEM DAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS.

INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 134 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O § 1º do artigo 134 da Constituição do Brasil repudia o desempenho, pelos membros da Defensoria Pública, de atividades próprias da advocacia privada. Improcede o argumento de que o exercício da advocacia pelos Defensores Públicos somente seria vedado após a fixação dos subsídios aplicáveis às carreiras típicas de Estado. 2. Os §§ 1º e 2º do artigo 134 da Constituição do Brasil veiculam regras atinentes à estruturação das defensorias públicas, que o legislador ordinário não pode ignorar. 3. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 137 da Lei Complementar nº 65, do Estado de Minas Gerais.<sup>215</sup>

Cingindo o pensamento de que a Defensoria Pública é um

---

215 STJ, ADI 3.043, Relator o Ministro Eros Graus, DJ de 27/10/06. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 16 de out. 2011.



órgão e sendo assim possui deveres e obrigações, prerrogativas de atuações, finalidades organizacionais e são norteados pelos princípios institucionais da Independência Funcional, Unicidade e Indivisibilidade não é possível desprezar a atuação do Defensor Público como agente transformador da realidade social no contexto da organização geopolítica da população brasileira, a partir do seu surgimento pela Constituição Federal de 1988, por intermédio do artigo 134 e não obstante pela efetiva concretização de sua instalação pela Lei Complementar nº 80/94.

Autores como os já citados Corgosinho e Junkes entendem que não é possível desassociar o Defensor Público do sistema de justiça nacional. Recaindo sobre ele a marca da assistência jurídica integral, propiciada pelo Estado e tão necessária à defesa dos Direitos Humanos. Tal atendimento é fundamental para aquelas pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, constituindo assim, o papel de uma instituição pública capaz de recuperar a legitimação do Estado perante tais cidadãos que se encontram em situações de risco jurídico.<sup>216</sup>

Ainda nesta seara, há uma latente necessidade de aludir sobre a natureza jurídica do Defensor Público na estrita questão do desempenho de atividades como advogado, e com isso, estará ou não obrigado a submeter-se ao Código de Ética e ao Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, conforme assevera o artigo 3º, § 1º da referida normatização. Então, em uma margem há

---

216 CORGOSINHO, Gustavo. **Defensoria Pública Princípios Institucionais e Regime Jurídico**. Belo Horizonte: Ed.Dictum, 2009.

uma entidade quase secular como a OAB, reconhecida instituição pelos seus méritos em defesa da probidade, da retidão, da justiça e da defesa da sociedade como um todo, entendendo que possui em face oposta a LC nº 80/94, a Lei Orgânica Estadual do Estado de Minas Gerais – LCE/MG 65/03, que fixam posição no sentido de independência funcional dos Defensores Públicos.

Na opinião de Melo<sup>217</sup>, as atividades típicas do Estado têm um caráter de exclusividade e poder de polícia, sendo que o Defensor Público tem como função a assistência jurídica e esta não pode ser privativa do Estado e nem exclusiva da Defensoria Pública. Ainda seguindo neste entendimento, o mesmo autor, continua a discorrer que no caso da Defensoria esta não tem as atribuições de fiscalizar, tributar e nem punir, apesar de alguns acharem que a função da defensoria é agilizar os julgamentos de pessoas declaradas pobres, pois cumpre os prazos, afinal são servidores do Estado, o que é afinal demandaria uma análise estatística dos resultados de processos criminais em que atuou para comprovar tal argumentação, para ele:

A Defensoria Pública é essencial, mas não exerce função típica ou privativa do Estado, cabendo apenas carreira típica do Estado as que exercem precipuamente funções de tributar, fiscalizar e punir, logo não há dúvidas de que Policiais, Fiscais do Estado, Auditores do Estado, Promotores e Juízes são carreiras típicas do Estado. Função essencial e

---

217 MELO, André Luís Alves de. **Carreiras Típicas do Estado: Defensoria é essencial, mas não exerce função típica ou privativa do Estado.** Disponível em: <<http://www.conamp.org.br>> Acesso em: 12 mar. 2011.

função típica do Estado não se confundem. A saúde é essencial, mas nem por isso os médicos exercem atividade típica do Estado.<sup>218</sup>

O juiz Pedro Pereira dos Santos, da 4ª Vara Federal de Campo Grande (MS), adotou, entendimento semelhante para o disposto. Para ele, “o contido no parágrafo 6º, do artigo 4º, da Lei Complementar 132/2009, que alterou a LC 80/94, não deve ser interpretado de forma a dispensar a condição de advogado do Defensor, mas de dispensar a juntada de procuração em cada processo em que ele atuar”. Com esse entendimento, o juiz negou o pedido formulado pela Associação dos Defensores Públicos do Estado do Mato Grosso do Sul (ADEP-MS).

A discussão também bateu às portas da seccional paulista da OAB. A entidade fez um levantamento e verificou que 73 dos 500 defensores públicos de São Paulo pediram desligamento com a edição da Lei Complementar nº 132 - que pode ser alvo de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) do Conselho Federal da Ordem. A seccional comunicou o fato à defensora pública-geral do Estado, Daniela Sollberger Cembranelli, que determinou a abertura de procedimento administrativo contra os profissionais. Também foi enviado ofício ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) alertando para o problema. “Sem inscrição na OAB, o defensor público está atuando de forma irregular”, afirma o vice-presidente da OAB-SP, Marcos da Costa, lembrando que só

estão dispensados da inscrição os membros do Ministério Público e da magistratura.

Para Carvalho<sup>219</sup>, “a Defensoria Pública é sim órgão essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados”. Tal autor atribui ao Defensor Público, bem como a todos os demais membros de qualquer dos Três Poderes da administração direta, autarquia e fundacional, à insígnia de Agente Político.

Neste mesmo raciocínio, Meirelles<sup>220</sup> descreve que “Agentes Políticos são componentes de Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”.

Entretanto, Di Pietro<sup>221</sup> não reconhece o Defensor Público como sendo detentor deste instituto, pois no seu entendimento, Agente Político liga-se, indissociavelmente, à de governo e à de função política, sendo que aquela remetendo à idéia subjetiva de órgão e esta a de atividade como aspecto objetivo. Neste cerne, à função Política:

compreendem basicamente as atividades de direção e as co-legislativas, ou seja, as que implicam a fixação

---

219 CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 826.

220 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p.50.

221 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

de metas, diretrizes, ou de planos governamentais, tão somente, excluindo desta monta, todos os demais participantes dos demais poderes salvando-se em parte o Legislativo, já que no Brasil o Poder Judiciário praticamente não participa em decisões políticas ficando sua atuação quase que restrita à atividades jurisdicional.<sup>222</sup>

Di Pietro exclui desta sistemática os membros do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, da Advocacia Geral da União e da Defensoria Pública alegando que eles apesar de distintamente exercerem função essencial à justiça, “não participam direta ou indiretamente das funções de governo, bem como das decisões governamentais”. Sendo assim, em suma, Agente Político é todo aquele que exerce típica atividade de governo e exerce mandato, para o qual é eleito, distinguindo aí os Ministros e Secretários que são apontados pelos chefes do Poder Executivo em todos os níveis da Federação, quais sejam, União, Estados e Municípios.

Neste arcabouço de correntes doutrinárias tão diversas, entender o Agente Político como alguém que possua prerrogativas, competência e mecanismos transformadores, de alguma forma, da sociedade e estejam inseridos no contexto de poder exercido pelo Estado sobre o cotidiano do cidadão, não parece ser uma idéia de toda absurda. Neste encaixo, entender que aquele que possa exercer e praticar a influência sobre determinado grupo de indivíduos está na verdade praticando a política em sua forma mais pura, advinda dos primórdios do conceito grego da vida em

sociedade, em comunidade, da vida urbana em geral. Ao analisar este contexto, pode-se estabelecer desta maneira, que a natureza jurídica do Defensor Público é, de tal forma, um Agente Político da sociedade brasileira.

## 5 O CONFLITO EXISTENTE ENTRE A DEFENSORIA PÚBLICA E OAB À LUZ DA LEGISLAÇÃO

No ordenamento pátrio existem inúmeras legislações que tratam a respeito da competência funcional, da responsabilidade, das atribuições de cada entidade detalhadamente, apresentando o quê tanto o legislador, quanto a sociedade espera da OAB e da Defensoria Pública.

Neste liame, a Defensoria Pública é elevada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) como sendo uma das três instituições públicas essenciais à justiça, defensoras de três interesses distintos a serem tutelados pelo ente estatal, Junkes<sup>223</sup> aborda, os interesses da sociedade como um todo representado pelo Ministério Público, os estatais representados pela Advocacia-Geral da União, os das pessoas economicamente carentes representados pela Defensoria Pública. A Advocacia privada, apesar de também exercer função essencial à justiça, não se insere nessa designação por não se constituir em uma organização pública estatal.

Logo, no texto da Carta Magna, existe a notória diferenciação da função de Advogado frente ao Defensor Público, haja vista que

---

223

JUNKES, Sérgio Luiz, op. cit., p.80.

tais ofícios são discriminados em artigos apartados apesarem de submetidos ao mesmo Capítulo IV – “Das funções essenciais à justiça” e seção III – “Da advocacia e da Defensoria Pública”.

Conforme alude o artigo 133 da norma constitucional: O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei. Em corroboração o artigo 134 nos disciplina: A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º, LXXIV.

Neste ínterim, são estabelecidas diferenças básicas entre os dois ofícios, sendo que o Advogado é função privada e o Defensor Público somente pode ser exercida por intermédio do Estado; o Advogado, resguardando o disposto no art. 20 do Código de Ética e Disciplina da OAB, pode assistir a qualquer cidadão ou litígio que lhe seja apresentado, porém o Defensor Público tem como função institucional a de prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus, sem distinção alguma, ou seja, o advogado pode escolher sua clientela, o que não é permitido ao Defensor Público.

Conforme dito anteriormente, no que diz respeito ao ofício do Defensor Público, esse é comumente confundido com a Advocacia devido à inegável proximidade das atividades desenvolvidas por ambos, qual seja, a assistir juridicamente àqueles que lhe rogam proteção, porém não se deve deixar enganar à primeira vista. Conforme já verificado, há mais elementos de separação entre as duas funções do que as semelhanças que as unem.

Com o advento da Lei Complementar nº 80/94 pela qual se Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências, sendo posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 132/09. Esta dissonância entre as duas profissões já não deveria mais existir, porém eis que ainda sobrevive o §1º do artigo 3º da Lei nº 8.906/94 que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB:

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

A contendo, D'Ávila<sup>224</sup> firma posição no sentido de existir uma ramificação tripartite como característica da Advocacia:

A advocacia pode ser: a) privada, quando exercida por profissional liberal mediante contratação de honorários com o cliente, ou ainda nos casos de advogado empregado na iniciativa privada; b) pública, quando exercida por profissionais detentores de cargos ou empregos públicos que visem à defesa do

---

224 D'ÁVILA, Thiago. **Conceito e características da advocacia**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br>>. Acesso em: 16 de out. 2011.



Estado ou suas entidades da Administração Indireta; c) assistencial, quando exercida por Defensor Público em prol de pessoa desprovida de recursos materiais suficientes para contratar advogado e pagar custas do processo. Verifica-se, assim, a ramificação tripartite da advocacia no Estado brasileiro.

De certo, o Procurador Federal membro da Advocacia-Geral da União, considera o que deveria ser papel da Advocacia Dativa, função precípua à Defensoria Pública, qual seja a advocacia em sua forma assistencialista. Porém vale lembrar que o “Defensor Público é um agente público e, como tal, só pode exercer as suas funções após ser nomeado e empossado mediante prévia aprovação em concurso público”, conforme entende Junkes<sup>225</sup>, recebendo para isso subsídio do Estado para prestar a assistência jurídica integral aos necessitados.

Talvez uma das distinções mais salientes entre a Advocacia e a Defensoria Pública é aquela descrita no art. 5º da Lei 8.906/94, no qual apresenta a necessidade de mandato de representação do cliente para seu advogado constituído, instrumento desnecessário ao Defensor Público nas suas atribuições:

Art. 5º O advogado postula, em juízo ou fora dele, fazendo prova do mandato.

§ 1º O advogado, afirmando urgência, pode atuar sem procuração, obrigando-se a apresentá-la no prazo de quinze dias, prorrogável por igual período.

§ 2º A procuração para o foro em geral habilita o advogado a praticar todos os atos judiciais, em qualquer juízo ou instância, salvo os que exijam

poderes especiais.

§ 3º O advogado que renunciar ao mandato continuará, durante os dez dias seguintes à notificação da renúncia, a representar o mandante, salvo se for substituído antes do término desse prazo.

Buscando ainda um melhor entendimento na leitura da lei brasileira, nota-se o diploma do artigo 3º da Lei Complementar nº 80/94 que trata dos princípios que norteiam e regem a conduta da Defensoria Pública: “Art. 3º. São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Observando a descrição dos três regimentos e em sinergia com o pensamento de Junkes que esclarece de forma axiológica:

O princípio da unicidade significa que a Defensoria Pública é um todo orgânico formado por idênticos aspectos estruturais [...].

O princípio da indivisibilidade decorre do anterior, na medida em que, sendo a Defensoria Pública um todo orgânico, não admite rupturas e fracionamentos [...].

O princípio da independência funcional tem o sentido de que a Defensoria Pública deve ter plena autonomia para atuar, livre de quaisquer ingerências de qualquer organismo estatal e, inclusive, do próprio Poder Executivo [...].<sup>226</sup>

A partir da Emenda Constitucional nº 45 de 08 de dezembro de 2004 que introduziu o §2º no artigo 134 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública obteve assegurada a sua autonomia funcional, administrativa e financeira, afastando

assim, qualquer subordinação desse órgão ao Poder Executivo como era outrora. E mais recentemente, tal autonomia ganhou contornos ainda mais definidos com a alteração proporcionada pela Lei Complementar nº 132/2009 ao artigo 4º incluindo o §6º que traz: A capacidade postulatória do Defensor Público decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público. Este é o traço final que separa a Advocacia privada da Defensoria Pública, ou seja, afasta-se o Defensor Público da possibilidade de sofrer fiscalização por parte da OAB.

## 6 O DEFENSOR PÚBLICO EM ORDENAMENTOS ESTRANGEIROS

Como será demonstrado neste capítulo, a Defensoria Pública não é privilégio apenas do Brasil, outrossim, em todos os países que prezam pela democracia, pela república e pela probidade da administração pública, a Defensoria atua de maneira salutar nas lutas em prol da garantia de direitos fundamentais do cidadão.

Ao verificar a função e as atividades desenvolvidas pelo defensor público em alguns ordenamentos estrangeiros, percebe-se que nosso país ainda está distante de alcançar o ideal de acesso à justiça aos miseráveis através das mãos da Defensoria Pública, como também, a independência e o reconhecimento tão almejado por esse órgão dentro do judiciário pátrio.

## 6.1 NA ESPANHA

Na Espanha a Defensoria Pública exerce papel mais proeminente na vida pública e atuante na defesa dos direitos coletivos, a fim de assegurar uma condição além da simples defesa à sua liberdade de ir e vir, pois ali, o Defensor Público atua como fiscalizador e supervisor dos atos da Administração Pública, agindo de forma totalmente independente e segundo seus próprios critérios, conforme nos alude o “Regulamento de Organização e Funcionamento do Defensor Público”<sup>227</sup>, documento aprovado pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado em reunião conjunta em 06 de abril de 1983 e que posteriormente foi modificado por outra resolução da mesa do Congresso Nacional espanhol em 21 de abril de 1992. Então tal documento prolata:

Art. 1º - [...]

§1 O Defensor Público, como Alto Comissário do Parlamento para a proteção dos direitos contidos no Título I da Constituição, pode monitorar a atividade da Administração, dando conta ao Parlamento.

§2 O Defensor Público, não receberá instruções de qualquer autoridade e desempenharão suas funções de forma autônoma e à sua discricção.

§3 Exercerá suas atividades conforme descrição na Constituição e em sua Lei Orgânica.

E como não poderia ser diferente, a atividade de Defensor Público é destaque na Constituição Espanhola de 1978.

---

227 Defensoria Pública da Espanha: banco de dados. Disponível em <<http://www.defensordelpueblo.es>>. Acesso em 18 de ago. 2011.

Art. 54 - Uma Lei Orgânica regulará a Instituição do Defensor Público, fazendo parte do Alto Comissário do Parlamento, sendo designado para defesa dos direitos compreendidos neste Título, cuja função se estende a supervisionar a atividade da Administração Pública prestando contas ao Parlamento.<sup>228</sup>

As normas que regulam a Defensoria Pública na Espanha são constituídas por: Constituição da Espanha, artigo 54; Lei Orgânica 3/1981, modificada por Lei Orgânica 2/1992 e Lei Orgânica 1/2009; Regulamento da Organização e Funcionamento da Defensoria Pública, aprovado pelo Congresso Espanhol, em 06 de abril de 1983; Lei 36/1985, que regula as relações entre a Defensoria Pública e as demais organizações autônomas de Governo em todas as esferas do Executivo, Legislativo e Judiciário.

## 6.2 NO MÉXICO

Neste país há uma Defensoria forte, respeitada e atuante na defesa dos direitos individuais e coletivos dos seus concidadãos, numa luta constante para superar a desigualdade social. Assim como no Brasil, no México, a Defensoria Pública atua nos bolsões de pobreza visando promover a cidadania daqueles que são subjugados à margem da sociedade e privados de direitos fundamentais e de garantias constitucionais.

O Instituto Federal do Defensor Público, conforme nos conceitua a descrição de sua Missão, demonstra o seu campo de

---

228

Ibid.

atuação dentro do Estado Democrático de Direito:

[...] é um órgão do Poder Judiciário da Federação e do Conselho Federal Judiciário, com independência técnica e operacional, cuja função é assegurar o direito à defesa pública em matéria penal e acesso à justiça por aconselhamento, orientação e representação legal em questões administrativas, fiscais, cíveis e criminais decorrentes permitindo servir as populações desfavorecidas do país sob os princípios da liberdade, honestidade, integridade e profissionalismo, ajudando a superar as desigualdades sociais e consolidar Estado de Direito.<sup>229</sup>

Sendo assim, podemos analisar que a Defensoria Pública exerce papel essencial à função jurisdicional do Estado mexicano, pois vem atuando de forma independente em questões penais, administrativas, cíveis e fiscais, ou seja, em praticamente todas as vertentes que permeiam a vida do cidadão.

Abarcam a Defensoria Pública mexicana e dar-lhe legitimidade de atuação as seguintes previsões legais nacionais: Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, artigo 20; Lei Federal da Defensoria Pública – Publicada no Diário Oficial Federal em 28 de maio de 1998; Bases Gerais de Organização e Funcionamento do Instituto Federal da Defensoria Pública – Publicada no Diário Oficial Federal em 26 de novembro de 1998 com alterações e reformas publicadas em 19 de fevereiro de 2002, 13 de setembro de 2004, 19 de maio de 2008, 25 de junho de 2010 e 16 de março de 2011.

---

229 Defensoria Pública do México: banco de dados. Disponível em <<http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Quees/mision.asp>>. Acesso em 18 ago. 2011.

### 6.3 NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Como os Estados Unidos da América (EUA) possuem uma composição federativa diversa daquela existente no Brasil, na qual a divisão em três entes, quais sejam, União, Estados e Municípios, sendo que a primeira exerce um grande poder de influência e delimitador dos poderes de atuação sobre os demais membros da federação, controlando as ações e determinando o caminho a ser seguido pelos demais; nos EUA cada Estado Federado possui autonomia própria para legislar e organizar-se de forma mais independente e resguardando as características e costumes da cultura local de cada estado.

Em matéria de Defensoria Pública há alguns exemplos de estados nos quais ela se desenvolveu mais agudamente e acintosamente, como é o caso do Alaska, Hawaii, Califórnia, Columbia, Iowa, Ohio, Indiana, Florida, Dakota do Sul, Missouri, Maryland, Colorado, dentre outros.

Nestas comunidades estadunidenses, observa-se que as atribuições do Defensor Público também transcendem a mera atuação na área penal, estendendo mais uma vez, para questões ligadas à defesa do Estado Democrático de Direito e de Direitos individuais dos cidadãos, apregoando de certo, o papel fundamental de assessoria judiciária e a participação dele no meio jurisdicional dos estados.

### 6.3.1 NO ESTADO DO HAWAII

Os Defensores Públicos são nomeados pelo Conselho de Defensores e os membros deste são escolhidos pelo Governador do estado, havendo participação de pelo menos um membro de cada Município. A Defensoria Pública entrou em operação em 02 de fevereiro de 1970 e tem sido ligado administradamente, porém não há subordinação na execução das atividades, ao Departamento de Orçamento e Finanças desde 1980.

Nas comunidades interioranas os escritórios da defensoria Pública lidam basicamente com processos criminais, entretanto, na capital Honolulu, sede do escritório central, trata de todas as demandas que são trazidas ao seu conhecimento, de forma autônoma e independente das funções administrativas do estado, podendo inclusive atuar contra o próprio poder executivo ou legislativo.

Nos termos do Art. 802-1, da Constituição do Estado do Hawaii, temos a referência necessária da demarcação da função jurisdicional do Defensor Público:

Art. 802-1 - Qualquer pessoa indigentes que é:

1- preso por, acusado ou condenado por um delito ou delitos punidos com reclusão em cadeia ou na prisão ou para que tal pessoa pode ser ou está sujeita às disposições do capítulo 571,

2- ameaçada pelo confinamento, contra a vontade da pessoa indigentes, em qualquer instituição psiquiátrica ou outras mental ou instalação;



3- objecto de uma petição para o tratamento ambulatorial involuntária ao abrigo do Capítulo 334 terá direito a ser representado por um defensor público. Se, no entanto, conflito de interesses, ou se os interesses da justiça o exigir, o tribunal pode designar outro advogado.<sup>230</sup>

A Defensoria Pública do Estado do Hawaii não afasta o princípio norteador de todas as outras, que é o de socorrer aqueles que são financeiramente incapazes e procura atender de forma eficaz os que são objetos de ameaças aos direitos e garantias fundamentais.

No Hawaii o escritório da Defensoria Pública é o maior agente defensor dos cidadãos em processos criminais do estado.

### **6.3.2 NO ESTADO DO COLORADO**

Atualmente a Defensoria Publica do Colorado emprega 410 advogados e uma equipe total de 650 pessoas. Para o ano de 2012, o orçamento é de aproximadamente 61 milhões de dólares, que irá apoiar um número estimado de 134.000 processos para este ano, incluindo os escritórios regionais e o escritório de apelação. O sistema é composto por 21 escritórios regionais que atuam junto a processos de primeira instância, um escritório centralizado de apelação que trata de todos os apelos de jurisdição no Estado e também possui um escritório de administração central.

A Defensoria Pública no Colorado existe desde 1963 garantido

230

Defensoria Pública do Estado do Hawaii: banco de dados. Disponível em <<http://hawaii.gov/budget/pd>>. Acesso em 18 de ago. 2011.

aos hipossuficientes a representação do advogado em casos criminais. Em 1970 a Defensoria Pública teve sua reorganização administrativa concretizada se tornando independente do poder executivo. Neste sentido, em 1979 o Estatuto da Defensoria foi alterado em seu art. 21 e desde então implantou-se a Comissão de Defensoria Pública que é formada por três advogados e dois leigos da sociedade nomeados pelo Chefe de Justiça do Supremo Tribunal do Colorado. Esta comissão tem como função primordial nomear ou destituir o Defensor Público Geral.

Atuando prioritariamente na área criminal, a Defensoria Pública do Colorado representa a defesa de indigentes nos crimes de tráfico, delinquência juvenil, homicídios, contravenções nos tribunais de primeira instância, porém suprem todas as outras demanda da população em julgamentos e representações em segunda instância.

### **6.3.3 NO ESTADO DE COLUMBIA**

A Defensoria Pública no Estado de Columbia teve suas atividades iniciadas em 1991 pela Lei de Justiça Criminal de 1964. O órgão representa na forma de aconselhamento e investigação de especialistas, além de outros serviços necessários para a adequada defesa perante a Corte Distrital dos EUA.

O Defender Público de Columbia é nomeado para um mandato de quatro anos pelo Tribunal de Apelação dos EUA, após a análise das recomendações feitas pelo Tribunal Distrital.

A Defensoria Pública é composta pelo Chefe Adjunto Defensoria Pública Federal, procuradores da equipe conhecida como Assistente de Defensoria Pública Federal. Desempenham suas atividades em processos que lidam com delitos federais, crimes de violação de liberdade condicional, provimento e acompanhamento deste tipo de benefício, representações perante o Tribunal do Júri e recurso direto ao Tribunal de Apelação dos EUA, além de apelações perante a Suprema Corte americana.

Em conformidade com os textos supramencionados, o Defensor Público é figura essencial não somente para assegurar direitos aos seus pacientes, mas para atuar e desempenhar uma participação bem mais abrangente nas funções jurisdicionária, a fim de servir como mais um valoroso instrumento de proteção ao Estado Democrático de Direito.

## 7 CONCLUSÃO

Como comprovado durante o texto, no Brasil, há normas legislativas que regem a capacidade postulatória do Defensor Público, ilumina-se, porém, que ainda há uma insegurança jurídica sobre o poder do exercício dessa postulação em juízo por outro agente diverso daquele filiado a OAB.

A Carta Magna prevaleceu como cláusula pétrea, no artigo 5º, inciso LXXIV – “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.” Sendo assim, o legislador constituinte pátrio estipulou o princípio da igualdade, garantindo a todos o acesso à justiça na busca pela

solução de suas demandas. Em conjunção legislativa, há que observar o artigo 134, do mesmo compêndio, que apregou o modelo de exercício deste direito fundamental por intermédio de um órgão estatal específico, a Defensoria Pública.

Nesta condição, a legislação ainda apresenta outro argumento que produz efeito postulatório para Defensor Público, trata-se do artigo 4º, parágrafo 6º da Lei Complementar 80/94, nele consta a seguinte ordem: “A capacidade postulatória do Defensor Público decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público.” Estranho seria imaginar que tal dispositivo poderia ser inconstitucional como quer a Ordem dos Advogados do Brasil – secção São Paulo que por meio do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) impetrou ADI 4636 no STF para questionar a inconstitucionalidade do referido parágrafo, uma vez que alega haver conflito entre o que permeia a Lei Complementar 132/02 e a Lei 8.906/94 que estatui em seu artigo 3º caput e parágrafo 1º:

Ademais, como o Direito não suporta a coexistência de conflito legislativo, a teoria geral do direito estabeleceu que diante da existência de legislações distintas tratando do mesmo assunto e inexistindo hierarquia entre as normas, resolver-se-á o conflito a partir da sua sucessividade, ou seja, da validade temporal, na qual a norma posterior prevalece sobre anterior:

A validade das normas jurídicas pode ser limitada no tempo, e é importante notar que o fim, assim como o começo dessa validade, é determinada apenas pela ordem à qual elas pertencem. Elas permanecem válidas na medida em que não tenham sido invalidadas da maneira que a própria ordem jurídica determina. Este é o princípio da legitimidade.<sup>231</sup>

Observando tais critérios nesse embate, a norma prevalecente é a Lei Complementar nº 80/94 alterada pela Lei Complementar nº 132/02, frente à Lei 8.906/94 que instituiu o Código de Ética e Disciplina da OAB.

Diante de argumentos legislativos tão concretos, conclui-se, que fica difícil não imaginar o Defensor Público como agente autônomo e independente a qualquer outro órgão ou entidade estranha aquela na qual ele esteja realmente condicionado - a Defensoria Pública - e dirimir que sua capacidade postulatória em defesa dos hipossuficientes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, advém desta independência funcional, administrativa e econômica que em muito contribui para ampliação das garantias e respeito aos Direitos Humanos na sociedade brasileira.

Hodiernamente, há que se preservar esta instituição, a Defensoria Pública, que hoje é de extrema importância, assim como o Ministério Público, a Advocacia-Geral da União, a Magistratura, bem como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para o pleno exercício da República, da Democracia e do governo republicano em nosso país.

---

231 KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do estado. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 171

## REFERÊNCIAS

BRASIL, III DIAGNÓSTICO DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 3.043, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 27/10/06. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 16 de out. 2011.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. Acesso à justiça e cidadania. Chapecó: Argos, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional Didático. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CORGOSINHO, Gustavo. Defensoria Pública Princípios Institucionais e Regime Jurídico. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

D'ÁVILA, Thiago. Conceito e características da advocacia. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br>>. Acesso em: 16 de out. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. Princípios Institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001.

GELBCKE, Séfora; CANALI, Karen. Frases Jurídicas. Curitiba: Editora Juruá, 1999.

JUNKES, Sérgio Luiz. Defensoria Pública e o princípio da justiça social. Curitiba: Juruá, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MELO, André Luís Alves de. Carreiras Típicas do Estado: Defensoria é essencial, mas não exerce função típica ou privativa

do Estado. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

MELO, André Luís Alves de. O custo da assistência pública jurídico-social e a ausência da participação do pobre. Disponível em: <<http://www.direitomoderno.com>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Humberto Peña de. A Assistência Judiciária Pública e os mecanismos de acesso à Justiça, no Estado Democrático, in Revista de Direito da Defensoria Pública II/70.

Defensoria Pública da Espanha: banco de dados. Disponível em: <<http://www.defensordelpueblo.es>>. Acesso em: 18 de ago. 2011.

Defensoria Pública do Estado do Colorado: banco de dados. Disponível em: <<http://pdweb.coloradodefenders.us>>. Acesso em: 18 de ago. 2011.

Defensoria Pública do Estado do Columbia: banco de dados. Disponível em: <<http://dc.fd.org/index.htm>>. Acesso em: 27 de ago. 2011.

Defensoria Pública do Estado do Hawaii: banco de dados. Disponível em: <<http://hawaii.gov/budget/pd>>. Acesso em: 18 de ago. 2011.

Defensoria Pública do México: banco de dados. Disponível em: <<http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Quees/misionºasp>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

Cultura Brasileira: banco de dados. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/zip/hamurabi.pdf>>. Acesso em: 26 de out. 2011.





# A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR AO ACESSO À JUSTIÇA

*Paula Fabiana Dionisio*<sup>232</sup>

## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo apresentar a relação interligada entre o acesso à justiça e a Defensoria Pública do Estado. Para tal, sob a visão de importantes filósofos, consideramos as definições acerca do vocábulo justiça. Percorremos sua evolução temporal e legislação pertinente, chegando-se a distinção entre acesso à justiça e acesso ao judiciário. Adiante, traçamos um panorama histórico da Defensoria Pública do Estado (cuja previsão legal encontra-se no art. 134 da Constituição Federal), até culminar com a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, através da Lei nº 988, de 9 de janeiro de 2006. Demonstramos a importância e a representatividade que a Defensoria Pública tem ao viabilizar meios para promoção do acesso à justiça. Por fim, citamos, como exemplo, a Unidade de São Miguel Paulista, responsável pelo atendimento realizado em região da zona leste da cidade de São Paulo, propiciando o acesso à justiça por meio

---

<sup>232</sup> Advogada formada pela Universidade Nove de Julho, pós-graduada em Direito Empresarial pela mesma instituição e ex-estagiária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Regional São Miguel Paulista.

de seus Defensores Públicos e todo seu corpo de apoio.  
Palavras chave: acesso à justiça, Defensoria Pública, instrumento viabilizador.

## I INTRODUÇÃO

Ao longo de sua história, o conceito de acesso à justiça, que atualmente está previsto no inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal<sup>233</sup> (“o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;”) vem sofrendo inúmeras modificações.

O acesso à justiça, até a promulgação da atual Constituição, era apenas um direito formal do indivíduo, não possuindo aplicabilidade na prática, tendo em vista que o Estado não fornecia meios para que o indivíduo pudesse ingressar em juízo, disponibilizando apenas e tão somente a isenção de emolumentos.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), convocada em 1987, movimentos organizados da sociedade civil reivindicaram a criação de Defensorias Públicas para a defesa dos direitos dos segmentos da sociedade brasileira historicamente desprovidos de justiça.

Em 1988, surge a Defensoria Pública como instituição permanente, que nasceu para prestar assistência jurídica integral e gratuita às pessoas carentes, tendo previsão legal no art. 134 da atual Constituição Federal<sup>234</sup>: “Art. 134. A Defensoria Pública é

---

233 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

234 Ibid.

instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

Todavia, apesar da incorporação da reivindicação pela mesma Constituição, determinando a instalação dessa política pública em todos os Estados brasileiros, no compasso da história lenta, decorreram quase dois decênios para que a Defensoria Pública fosse criada no Estado de São Paulo.

Um movimento criado e organizado por um pequeno grupo de Procuradores do Estado, dentre eles a atual Defensora Pública Geral do Estado de São Paulo, Daniela Sollberger Cembranelli, que atuavam na Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ) no ano de 2002, e apoiado por centenas de entidades da sociedade civil, nas dependências da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco – USP, deu início a um intenso debate por uma instituição democrática, autônoma, transparente e descentralizada.

Em 9 de janeiro de 2006, foi sancionada a Lei Complementar nº 988, que criou a Defensoria Pública no Estado de São Paulo.

Com o presente artigo temos, por objetivo geral, analisar de forma conglobada o acesso à justiça, pela visão técnica e prática da Defensoria Pública, e como objetivos específicos:

- definir o que é justiça e quais são as formas delimitadas pelos mais importantes pensadores;
- explicar o que verdadeiramente significa o acesso à justiça e sua diferença em relação ao acesso ao judiciário;

- qual a relação entre a Defensoria Pública e o acesso à justiça;
- a importância de promover a educação em direitos; e
- exemplos práticos sobre a Defensoria Pública de São Miguel Paulista.

## 2 JUSTIÇA, ACESSO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Justiça é a virtude de dar a cada um aquilo que é seu de direito, é a faculdade de julgar segundo o direito e sua melhor consciência.<sup>235</sup>

Segundo a filosofia de Platão<sup>236</sup>, é possível visualizar o conceito de justiça sob duas modalidades: absoluta e relativa.

A teoria absoluta, também conhecida como divina, é a justiça denominada perfeita, é aquela que se apresenta reservada às almas para após a morte, ao além. Tem o caráter de retribuição, ou seja, pagar o mal com o mal e recompensar o bem com o bem.

A segunda modalidade é aquela justiça humana e palpável. Espelha-se nos princípios da alma e tenta dela se aproximar.

Já Aristóteles<sup>237</sup> entende que a justiça, num sentido amplo,

---

235 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio – Dicionário da Língua Portuguesa**. 7. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

236 PLATÃO. **A República. Diálogos**: tradução Ciro Mioranza. 2. ed. São Paulo: Escala, 2007, p. 144-145 e 276.

237 RICHARD, Kraut. **Aristóteles: A ética a Nicômaco**, 1. ed.: Brasil, 2009, p. 137-139.

subdivide-se em dois extremos, os quais, no caso da justiça, caracterizam-se por representar um único vício: o da injustiça.

Aristóteles distingue a justiça em universal e particular, sendo que a primeira constitui-se em gênero em relação à segunda.

A justiça universal é identificada com o agir em prol do bem da comunidade tendo como base de observância a lei, uma vez que a lei representa o interesse público sob a visão do filósofo, que chega a designar a justiça como a virtude perfeita.

A justiça particular refere-se à aplicação entre as pessoas da sua proposta de justiça. Sob este enfoque, Aristóteles classifica-a em corretiva e distributiva.

A justiça corretiva é aquela presente nas transações privadas voluntárias e involuntárias. É responsável pela equalização dos conflitos surgidos entre os particulares

Já a justiça distributiva é aquela relativa ao partilhamento feito pelo governante em relação às honras, cargos, bens e ônus existentes em relação aos governados. Esta classificação é a modalidade que mostra maior relevo para o estudo evolutivo da Justiça Social.

Há de se ressaltar que a justiça, segundo Aristóteles, é virtude e deve sempre ser exercida de forma voluntária.

Jean-Jacques Rousseau distingue justiça, em sua teoria,

como a vontade de todos os membros de uma nação de uma vontade denominada de “geral”. Essa “vontade geral” é obtida através do consenso dos cidadãos e visa sempre o interesse comum.

Para ele,

justa é a união voluntária de cidadãos que se submetem as suas vontades particulares a vontade geral. Justa também é a vontade geral de garantir-lhes a liberdade e igualdade e a guiá-los à felicidade pública. Para o filósofo, a justiça corresponde a uma ordem social resultante da associação de seus membros, ciosos de seus direitos e deveres, regulados e administrados por meio de convenções que retratam a vontade geral, com vistas ao bem-estar comum.<sup>238</sup>

Em suma, a justiça de Rousseau consiste em cada um fazer sua parte em prol do todo e que este todo, representado pela vontade geral e, em último plano, pelo Estado, depositário daquela, atue sob a égide do respeito à igualdade e à liberdade dos cidadãos, e sempre de maneira uniforme, de acordo com o interesse e o bem estar coletivos.

John Rawls<sup>239</sup> estabelece que a justiça social tem por objetivo primário a estrutura básica da sociedade. Para tal filósofo, a estrutura básica da sociedade é aquela que reúne as principais instituições sociais, incluindo, dentre outros, a Constituição e

---

238 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003 c 1989, p. 59.

239 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta, Lenita Maria Rimoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 7.

os regimentos jurídico e econômico, e a maneira pela qual se articulam num único sistema. Esta estrutura básica, por sua vez, deve proporcionar um sistema autossuficiente de cooperação social, hábil a concretização dos fins essenciais à vida humana.<sup>240</sup>

Ele concentra a importância no papel das instituições, as quais têm o dever de garantir condições justas num contexto social. Tal se dá porque, se, através delas, as estruturas não forem apropriadamente reguladas e ajustadas, por mais equitativas e justas que possam parecer às relações particulares, consideradas isoladamente, o processo social não conseguirá efetivamente se manter justo.<sup>241</sup>

A existência desta estrutura está ligada a manutenção da justiça, tendo como premissa a liberdade e a igualdade dos cidadãos. O quadro institucional tem ligação direta não só com a formação das aspirações, esperanças das pessoas, mas também com a concretização delas e com o desenvolvimento e aproveitamento das capacidades e talentos individuais. Isso se deve ao fato de que as perspectivas individuais dependem, em parte, da ideia que as pessoa têm em si, além disso, elas apresentam ligação com a posição social e com os meios e oportunidades com os quais cada um pode racionalmente contar.

De acordo com o pensamento de Rawls, as pessoas são seres humanos capazes de se tornarem membros da cooperação social e de respeitarem seus compromissos e suas

240

241

Id. **Justiça e Democracia**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 157.

Ibid., p. 13-14.

relações durante toda a vida; o cidadão é o membro da sociedade plenamente ativo durante toda sua existência.

Para conciliar as desigualdades de perspectivas de vida dos cidadãos, Rawls denomina sua teoria de “justiça como equidade”. Partindo da premissa de que as instituições sociais e a estrutura básica podem ser qualificadas de justas desde que satisfaçam aos princípios que pessoas morais, livres e iguais, equitativamente situadas, adotariam com o objetivo de reger essa estrutura.<sup>242</sup>

Rawls define a necessidade de formulação de princípios e do desempenho dos contornos de uma concepção de justiça, concepção esta que deve ser prestada à orientação geral da ação política e a servir de base racional para um contínuo ajuste de um processo social de manutenção daquela no âmbito social.

Desta forma, lança os seguintes princípios da sua teoria da justiça social:

- a. toda pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais iguais, que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos;
- b. as desigualdades sociais e econômica devem satisfazer duas condições. A primeira, é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e a segunda, é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos

---

242

Ibid., p. 19-20.



privilegiados da sociedade.<sup>243</sup>

Tais princípios determinam a forma ideal de estrutura básica através da qual os procedimentos processuais e institucionais correntes são ajustados e limitados.

De acordo com o entendimento do ilustre doutrinador Luiz Guilherme Marinoni<sup>244</sup>,

Podemos dizer que o acesso à Justiça é o tema-ponte a interligar o processo civil com a justiça social. Tal perspectiva, porém, traz à tona, ainda, a desmitificação da neutralidade ideológica do juiz e do processualista. O juiz e o processualista, se um dia realmente se pensaram ideologicamente neutros, mentiram a si mesmos, pois a afirmação da neutralidade já é uma opção ideológica do mais denso valor, a aceitar e a reproduzir o status quo.

Para Mauro Capelletti e Bryant Garth<sup>245</sup>,

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do estado. Primeiro o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

---

243 Id. **O liberalismo político**. 1. ed. São Paulo: Presença, 1997, p. 343.

244 MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do Processo Civil**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 22.

245 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. 1. ed. Porto Alegre: Fabris, 2002 c 1988, p. 8.

## No entendimento de Carreira Alvim<sup>246</sup>, acesso à justiça:

compreende o acesso aos órgãos encarregados de ministrá-la, instrumentalizados de acordo com a nossa geografia social, e também um sistema processual adequado à veiculação das demandas, com procedimentos compatíveis com a cultura nacional, bem assim com a representação (em juízo) a cargo das próprias partes, nas ações individuais, e de entes exponenciais, nas ações coletivas, com assistência judiciária aos necessitados, e um sistema recursal que não transforme o processo numa busca interminável de justiça, tornando o direito da parte mais um fato virtual do que uma realidade social.

Horácio W. Rodrigues, citado pelo próprio Carreira Alvim<sup>247</sup>, preleciona que o termo acesso à justiça é bastante vago e pode ter dois sentidos, sendo que:

o primeiro, atribuindo ao significante justiça o mesmo sentido e conteúdo que Poder Judiciário, torna sinônimas as expressões acesso à Justiça e Poder Judiciário; o segundo, partindo de uma visão axiológica da expressão Justiça, compreende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano. E conclui que esse último, por ser mais amplo, engloba no seu significado o primeiro.<sup>248</sup>

---

246 ALVIM, J. E. Carreira. **Justiça: acesso e descesso**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/4078>>. Acesso em: 04 abr. 2011.

247 Ibid.

248 RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 28.

O acesso à justiça pode ser vislumbrado no inciso XXXV do art. 5º Constituição Federal de 1988: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. (grifo nosso).

Segundo o Professor Nelson Nery Junior<sup>249</sup>: “Não pode o legislador nem ninguém mais impedir que o jurisdicionando vá a juízo deduzir pretensão.”

No mesmo sentido se posiciona o doutrinador Roberto Rosas<sup>250</sup> afirmando que “o poder de agir é um direito público subjetivo consistente na faculdade do particular fundada em uma norma de direito público.”

O conceito de acesso à justiça ao longo do tempo vem sofrendo modificações. Até o início do século XX, era apreciado sob a óptica do contexto formal, por ser considerado um direito natural e por ter origens anteriores ao Estado. Sendo assim, não caberia ao Estado protegê-lo, somente era-lhe admissível cuidar para que tal acesso a justiça não fosse violado.

Findar com a incapacidade que as pessoas possuíam de acessar a justiça não era atribuição do Estado. Naquela época, o direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação.

---

249 NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 84.

250 <sup>19</sup> ROSAS, Roberto. **Direito Processual Constitucional: princípios Constitucionais do Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 53.

Mauro Capelletti<sup>251</sup> defende que:

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; 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 não era uma preocupação do Estado. A justiça só podia ser adquirida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. Logo, ao acesso formal – mas não efetivo – à justiça, correspondia a igualdade, também apenas formal, mas não efetiva.

À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical. A partir do momento em que as ações e relacionamentos assumiram, cada vez mais, caráter coletivo, as sociedades modernas sentiram a necessidade de deixar para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas declarações de direitos, típicas dos séculos XVIII e XIX.

O movimento fez-se no sentido de reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos. Esses novos direitos humanos, exemplificados pelo

---

251

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, op. cit., p. 9.

preâmbulo da Constituição Francesa de 1946, são antes de tudo, os necessários para tornar efetivos, ou seja, realmente acessíveis a todos, os direitos antes proclamados.<sup>252</sup>

O movimento em busca da efetivação do acesso à justiça começou a se solidificar a partir de 1960. Essa evolução se desdobrou em três “ondas”, todas utilizadas até o presente:

A primeira onda, a “assistência judiciária”. Nela, o acesso à justiça poderia ser encarado com um princípio fundamental, o mais básico dos direitos humanos, de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir e não apenas proclamar os direitos de todos. Ela também procura resolver reformas e buscar métodos para propiciar o acesso à justiça a aqueles que não podiam pagar advogados.<sup>253</sup>

A segunda onda originou-se da necessidade de elaboração de um sistema que cuidasse dos interesses das pessoas não somente de forma individual. Nessa fase, procurou-se solucionar e representar os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos da população, chamados de direitos novos e natimortos, em razão da ausência de forma procedimental que os efetivasse.<sup>254</sup>

A terceira onda, denominada de “novo enfoque do acesso à justiça”, objetivou torná-la mais acessível, através de procedimentos

---

252 Ibid., p. 10-11.

253 <sup>22</sup> Ibid., p. 12-13.

254 Ibid., p. 49, 67.

simplificados e meios de acesso alternativos de composição de litígios, como a justiça conciliatória. Inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.<sup>255</sup>

Mesmo com a evolução e o reconhecimento, na sociedade atual, do acesso à justiça como sendo um direito social basilar, a noção de “efetivação” ainda é muito vaga. P a r a Cappelletti:<sup>256</sup>

A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito subjetivo, poderia ser expressa como completa “igualdade de armas” – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, com relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos.

Naturalmente, essa definição de igualdade era utópica, tendo em vista que a diferença entre as partes não poderia ser equacionada totalmente.

Foi a Constituição Federal de 1988 que inovou ao trazer à

---

255

Ibid., p. 67, 73.

256

<sup>25</sup> Ibid., p. 14

categoria de direito fundamental a obrigação do Estado em prestar assistência jurídica integral e gratuita à população desprovida de recursos para tanto.

Desta forma, para se aplicar o comando constitucional desse dever estatal não se necessita de regulamentação, haja vista o direito à assistência jurídica estar previsto em norma constitucional auto-aplicável.<sup>257</sup>

Já o benefício da justiça gratuita (ou gratuidade judiciária), conforme teor do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, constitui puramente a dispensa do pagamento adiantado das despesas processuais, em favor de quem não dispõe de recursos para custeá-las sem prejuízo do sustento próprio ou do de sua família.

Com a edição da Lei nº 1.060/50, houve a efetivação do sistema de assistência judicial. Seu art. 1º delimita a competência do poder público federal e estadual, independente de auxílio ou colaboração dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para conceder os benefícios da assistência judiciária gratuita aos necessitados.

Convém salientar que a atuação supletiva outorgada aos municípios e à OAB somente foi inserida neste dispositivo por força da Lei nº 7.510, de 4 de julho de 1986.<sup>258</sup>

---

257

<sup>26</sup> Ibid., p. 15.

258

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 1. ed. São Paulo: Juspodvm, 2010, p. 20.

Este conceito de assistência judiciária não foi modificado com tal alteração, tendo em vista que os municípios e a OAB são apenas colaboradores na execução da assistência judiciária, quando se dispõem a auxiliar a população carente, não gozando, assim, das prerrogativas inerentes à assistência prestada pelo Estado.

### 3 A DIFERENÇA ENTRE ACESSO À JUSTIÇA E ACESSO AO JUDICIÁRIO

A atual Carta Magna apresenta-se de forma a propiciar uma sociedade livre, justa e solidária. Visando à materialização de tais princípios, listou direitos humanos fundamentais, sociais e políticos, vislumbrando não apenas o acesso ao judiciário, o qual, por mais perfeito que se apresente, não funciona sozinho.

O exercício pacífico ou litigioso de um direito só pode ser exercido pelo seu titular, se o possuidor deste, souber de sua existência.

Segundo Márcio Araújo de Mesquita<sup>259</sup>, citando Boaventura de Souza Santos:

A distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem

---

259 <sup>28</sup> MESQUITA, Márcio Araújo de. **Acesso à Justiça uma realidade ou uma fantasia?**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7617](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7617)> Acesso em: 05 mar. 2011.



e que essa distância, tem como causas próximas, não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas.<sup>260</sup>

Contudo, é de se ressaltar que o acesso à justiça não se confunde com o acesso ao judiciário. É de importância destacar as diferenças das expressões “acesso à justiça” (assistência jurídica) e “acesso ao judiciário” (assistência judiciária), para que se compreenda a real missão constitucional da Defensoria Pública do Estado.

De início, faz-se necessário conceituar a expressão “assistência”:

A palavra assistência tem o sentido de auxílio, ajuda. Assistir significa auxiliar, acompanhar, estar presente. Assistência nos traz a idéia de uma atividade que está sendo desempenhada, de uma prestação positiva. E, neste sentido, por assistência judiciária deve ser entendida a atividade de patrocínio da causa, em juízo, por profissional habilitado. A gratuidade processual é uma concessão do Estado, mediante a qual este deixa de exigir o recolhimento de custas e despesas, tanto as que lhe são devidas como as que constituem crédito de terceiros. A isenção de custas pode ser incluída no conceito de assistência, pois não há a prestação de um serviço, nem desempenho de qualquer atividade; trata-se de uma pessoa assumida pelo Estado.<sup>261</sup>

---

260 <sup>29</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução à Sociologia da Administração da Justiça**. In FARIA, José Eduardo. **Direito e justiça - A função social do judiciário**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

261 MELO, Larissa Weyne Torres de. **A Defensoria Pública como meio de acesso do cidadão à justiça**. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/>

Desta forma, verifica-se que assistência judiciária não se confunde com gratuidade processual, sendo que ambos são benefícios distintos concedidos aos necessitados.

Pontes de Miranda<sup>262</sup> define bem o conceito de assistência judiciária:

Assistência Judiciária envolveria os recursos e os instrumentos necessários para o acesso aos órgãos jurisdicionais, quer mediante o benefício da “justiça gratuita” (isenção de despesas processuais), quer pelo patrocínio de um profissional habilitado (também se dispensando o pagamento de honorários respectivos). De outra parte a “assistência jurídica” é bem mais ampla, aliás, como convenientemente preconizado na Carta Magna brasileira, abrangendo a orientação e consultoria jurídica e ainda a concretização dos direitos da cidadania.

O acesso à justiça pressupõe a capacidade e oportunidade de realização de um direito, primordialmente dos direitos humanos, assim considerados direitos civis, políticos e sociais, configuração leal e verdadeira da cidadania. Somente assim, vislumbrar-se-á maior aproximação do que venha a ser o Direito como tentativa de construção do justo. Trata-se da garantia que cada pessoa tem no caso de violação de direitos que a elas pertence. De acordo com o que pondera Souza<sup>263</sup>:

A assistência jurídica significa, então, todo

secao?codSecao=monografias>. Acesso em: 04 abr. 2011.

262 <sup>31</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 39.

263 SOUZA, Silvana Cristina Bonifácio. **Assistência Jurídica Integral e Gratuita**. São Paulo: Método, 2003, p. 56.

e qualquer auxílio jurídico voltado para o necessitado, principalmente no que diz respeito ao aconselhamento preventivo, procurando eliminar o germe do conflito de interesses que, se não resolvido, chegará aos Tribunais. E acima de tudo, um serviço jurídico consultivo ao hipossuficiente, com ampla orientação, assegurando cidadania, a dignidade, o respeito à pessoa humana, bem como garantindo que a desigualdade social não seja fator de opressão. [...] O Estado ao garantir a assistência jurídica, propõe, acima de tudo, a promoção social do necessitado. Não se trata apenas de uma assistência judiciária que tem por objeto somente a isenção das despesas oriundas do processo.

É de se concluir que o acesso à justiça não se confunde com o acesso aos serviços judiciários, mas, constituindo direito de grande relevância, compele o ente governamental a adotar medidas que tornem efetiva a concretização dos direitos dos cidadãos. Não podemos desconsiderar que a acepção refere-se não só a acessibilidade do sistema, mas, principalmente, no direito, uma solução justa, quer seja individual ou coletiva, respeitando de modo efetivo as garantias basilares da ampla defesa e do devido processo legal.<sup>264</sup>

## 4 A DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública é uma instituição essencial a administração da justiça, com previsão legal no art. 134 da

---

264

MELO, Larissa Weyne Torres de. op. cit.

Constituição Federal de 1988, em seção denominada "Das Funções Essenciais à Justiça", in verbis:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.<sup>265</sup>

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.<sup>266</sup>

De acordo com relatos históricos, existem registros de existência, na antiga Roma, berço do direito brasileiro, da figura do Defensor Civitatis, uma espécie de advogado público dos pobres, com a responsabilidade de vigiar e fazer valer as leis imperiais em favor deles.<sup>267</sup>

Santo Agostinho intercedeu junto à Corte do Império

---

265 <sup>34</sup> Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

266 Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

267 AGOSTINHO, Santo. **A Cidade de Deus: contra os pagãos**. 8. ed. São Paulo: Vozes, 2008, p. 589.

Romano para que promulgasse uma lei dando aos Bispos o direito de libertar os escravos, em situações injustas, tais como crianças, idosos, fruto de tráfico etc. Esse documento foi promulgado pelo imperador Honório e se chamava *manumissio in ecclesia*, o qual dava à Igreja o poder de fiscalizar e julgar os casos de escravidão, ditos injustos.

Além disso, em 401, os Bispos da África, dentre eles Agostinho, em Concílio, apelaram ao Imperador, para que nomeasse, em cada cidade, um *Defensor Civitatis*, que

era um funcionário imperial cuja tarefa consistia em proteger os direitos que os Editos imperiais garantiam a todos os cidadãos, mas que os pobres não conheciam ou não eram o suficiente poderosos para fazer valer, frente às injustiças cometidas por mais poderosos existentes nas Cidades.<sup>268</sup>

O *Defensor Civitatis* era uma espécie de advogado público dos pobres, com a responsabilidade de vigiar e fazer valer as leis imperiais em favor dos mesmos. Além disso, usava de seu prestígio para denunciar, principalmente em Sermões, as situações de miséria em que se encontravam os escravos libertos, apelando aos cristãos para que os ajudassem com trabalho e comida, bem como abrigando-os em seu mosteiro, até encontrarem trabalho.

O Desembargador Federal da 4.<sup>a</sup> Região Vladimir Passos de Freitas em seu artigo, *A importância das defensorias públicas na defesa do povo*, informa sobre a existência das Defensorias

Na Constituição da Argentina, vela pelos direitos e bens dos menores e incapazes, dos pobres e dos ausentes. O artigo 86 é claro ao dizer que o órgão atuará com independência e sem instruções de nenhuma autoridade. O Defensor del Pueblo, como é denominado o Defensor Público na Argentina, tem legitimidade para agir judicialmente na defesa de direitos fundamentais dos indivíduos.

Na Bolívia, o Defensor do povo está previsto nos artigos 127 a 131 da Carta Magna. Na Colômbia, o art. 281 da Constituição prevê a figura do defensor do povo, porém subordinado à autoridade do Ministério Público, sendo que o art. 282 lhe atribui, como principal tarefa, zelar pelos direitos humanos.

O Equador prevê a existência de um Defensor do povo com poderes sobre toda a nação, sendo que o artigo 96 da Lei Maior lhe dá-lhe atribuições de zelar pelos direitos fundamentais e pela qualidade dos serviços da administração pública.

A Constituição do Paraguai, no artigo 276, dá ao Defensor do povo poderes para zelar pelos direitos humanos, canalizar os reclamos populares e defender os interesses comunitários, gozando de autonomia e vitaliciedade, conforme previsão no artigo 277. A Constituição venezuelana prevê a figura do Defensor do povo no artigo 156.

No Brasil, a Constituição de 1824, outorgada pelo Império, e a Constituição Republicana de 1891 nada trataram acerca da

---

<sup>269</sup> <sup>38</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A importância das defensorias públicas na defesa do povo.** Revista Consultor Jurídico, 26 setembro 2007. Disponível em < [http://www.conjur.com.br/2007-set-26/importancia\\_defensorias\\_publicas\\_defesa\\_povo](http://www.conjur.com.br/2007-set-26/importancia_defensorias_publicas_defesa_povo)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

assistência judicial, primeiro e histórico viés da assistência jurídica, cabendo, posteriormente, ao Decreto n 1.030, de 14 de novembro de 1890, bem como o Decreto n° 2.457, de 8 de fevereiro de 1897 disciplinarem o assunto.<sup>270</sup>

A assistência judiciária ganhou status constitucional na Carta Política de 1934, inserindo-a dentre os direitos e garantias individuais, ensejando a obrigação e criação de órgãos especiais para este fim à União e aos Estados.

O Estado Novo, porém, devido a suas características totalitárias, embora populistas, estabelecida que foi a ditadura de Vargas, tratou de outorgar a Constituição de 1937, a qual deixou de tratar do tema.

Contudo, com a queda de Getúlio Vargas em 1945, a Assembleia Nacional Constituinte que se instaurou para elaborar e votar uma nova Carta Magna, com ares mais democráticos, promulgando-a em 1946, decidiu pelo recrudescimento da assistência judiciária em sede constitucional.<sup>271</sup>

Após o Golpe Militar de 1964, o país, em meio à crise democrática e à insegurança jurídica, conheceu a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n° 1, de 1969, a qual é considerada por alguns constitucionalistas como uma nova

---

270 ROCHA, Jorge Bheron. **Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar Ação Civil Pública tendo por objeto Direito Transindividuais**. 2007. 100 f. Monografia (Especialização em Direito Processual Civil) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007, p. 15.

271 *Ibid.*, p; 15.

Constituição, tão intestinas as alterações por ela realizadas. Entretanto, a assistência judiciária aos necessitados permaneceu pautada em ambas.<sup>272</sup>

Somente com a promulgação da atual Carta Magna constitucionalizou-se o acesso à justiça e sua operacionalização aos necessitados através da Defensoria Pública, por seus membros, agentes políticos do Estado.<sup>273</sup>

## 5 INSTRUMENTOS VIABILIZADORES DE ACESSO À JUSTIÇA

O Estado brasileiro é comprometido politicamente com a construção de uma justiça social. Esta meta decorre dos artigos 3º, 170 e 193 da Constituição, que traçam os contornos jurídicos do princípio da justiça social, cujo dever de realização estende-se a todos os órgãos e agentes estatais. O princípio da justiça social, portanto, em congruência com a teoria da função social estatal, vincula toda a estrutura e o desempenho do Estado, tanto condicionando o exercício do poder, como a composição e o acionamento de suas instituições. Com isso, faz-se que toda estrutura estatal volte-se e se submeta à realização dos anseios sociais englobados pela justiça social.

A Defensoria Pública, como uma instituição estatal, em função da defesa dos necessitados, presta-lhes a assistência

---

272

Ibid., p. 16.

273

Ibid., p. 16.



jurídica integral e gratuita. Uma vez que o princípio da justiça social condiciona tanto a atuação das instituições estatais como a dos agentes públicos, é possível estabelecer a primeira conexão entre eles e a Defensoria Pública, que, por sua vez, está condicionada ao cumprimento do princípio da justiça social.

Em decorrência deste princípio, a Defensoria Pública, corresponde com a forma e os meios necessários à prestação de um atendimento que, da maneira mais adequada possível, garanta e favoreça a redução dos desequilíbrios sociais, promovendo a igualdade das pessoas por ela assistidas no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidades. Portanto, constitui-se correto que o princípio da justiça social deve se nortear a fixação da proposta orçamentária anual da Defensoria Pública, nos termos do § 2º do artigo 134 da Constituição Federal.

O referido artigo 134 concebe a Defensoria Pública como uma “instituição essencial à função jurisdicional do Estado”, sendo que a jurisdição é inerte, ou seja, precisa ser provocada para atuar.

Essa provocação, no caso de o interessado ser pessoa necessitada, é incumbência institucional da Defensoria Pública, por isso, em um sentido amplo, a existência e o funcionamento da Defensoria Pública são essenciais à jurisdição, para que esta também possa se estender aos interessados que não ostentem situação econômica suficiente para arcar com as custas processuais e honorários de um advogado particular. Em outros termos, a existência e o funcionamento da Defensoria Pública

apresentam-se atreladas à necessidade de viabilização da função jurisdicional perante os necessitados.

A atuação do Defensor Público não se restringe apenas ao trabalho técnico-jurídico. Como representante da classe oprimida, o Defensor Público tem o dever de amparar moralmente seu assistido, principalmente em confrontos onde a parte contrária encontra-se na classe dominante, esclarecendo a razão econômica do conflito, e a possibilidade de fazer valer seus direitos perante a lei, com a garantia da igualdade salvaguardada pela Constituição Federal.

Os Defensores Públicos atuam em face de conflitos relacionados a propriedade, posse, guarda, interdição, locações em geral, consumo de bens, na defesa de crimes dentre outros.

O campo de batalha do Defensor Público não se acha inserido no autoritarismo ou na prepotência. Seu instrumento de luta revela-se pela razão, lógica e equilíbrio, de modo que seus atos traduzam conceitos de um sentido universal, onde a verdadeira justiça seja praticada em toda sua extensão.

Paulo Galliez, que cita um estudioso brasileiro Álvaro Vieira Pinto, a postura do Defensor Público perante o assistido se traduz na reflexão abaixo:

O processo de crescimento consciente não para nunca, e o que principia como manifestação vegetativa, indeterminado clamor de justiça, logo depois começa a revestir-se das formas lógicas, a tomar

delineamentos especulativos, e termina na plena cristalização de uma idéia. Quando isso se dá, o individuo atinge a maturidade do seu processo consciente. Daquilo que antes só tinha sentimento vivo pungente, pessoal, tem agora uma representação conceitual. O que era instintivo clamor de revolta transforma-se em iluminante compreensão. Antes sofria, agora sabe por que sofre.<sup>274</sup>

Desta forma, conclui-se que a figura do Defensor Público, incluída no contexto da Defensoria Pública, representa muito mais do que um simples operador do direito.

Ademais, a criação de uma Ouvidoria externa, inserida em uma instituição jurídica, caracteriza um inovador mecanismo de controle e participação social, que potencialmente gesta um novo referencial não apenas para as Defensorias, mas para todo sistema de justiça, atendendo a um anseio há tempos consolidado.

Desta forma, a sociedade politicamente organizada está representada, por meio da Ouvidoria-Geral, no corpo institucional da Defensoria Pública, por meio do próprio Ouvidor-Geral e da rede de apoio por ela estruturada.

Além disso, a Ouvidoria-Geral

[..] conta com um grupo de trabalho composto

---

274 GALLIEZ, Paulo. **A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.50.

por representantes da sociedade civil aptas a influir nos caminhos dessa nova Instituição, dentre as quais podemos destacar: Comissão Justiça e Paz, Conectas Direitos Humanos, Condepe – Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Instituto de Defesa do Direito de Defesa, Instituto Pro Bono, Movimento Nacional de Direitos Humanos, dentre outras<sup>275</sup>

A Ouvidoria-Geral<sup>276</sup> é constituída por um Conselho Consultivo, composto por 19 membros (11 titulares e oito suplentes) indicados e selecionados pelo Grupo de Trabalho, que acompanham as atividades da instituição, além de formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, constituindo canal permanente de comunicação da sociedade politicamente organizada com a Defensoria Pública.

A Lei nº 988/06, que criou a Defensoria Pública paulistana, instituiu inovações ao prever a participação social com foco na definição de suas diretrizes institucionais, através da realização de Conferências Regionais e Conferência Estadual, que se operam com a participação dos destinatários de seus serviços.

O inciso III do artigo 31 da Lei Complementar nº 988/06 prevê que o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem competência para “exercer o poder normativo no âmbito da Defensoria Pública do Estado”.

---

275 CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Uma Fenda na Justiça – A Defensoria Pública e a Construção de Inovações Democráticas**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 174.

276 Ibid., p.175.

De acordo com o art. 29 da mesma Lei, o Conselho Superior da Defensoria reúne-se semanalmente na sede da Defensoria Pública do Estado, onde são tomadas as decisões, sendo que em todas as pautas, como política consolidada, verifica-se a realização do chamado Momento Aberto, dedicado a participação social de seguimentos que englobam o interior a Grande São Paulo e a Capital.

O chamado Momento Aberto concretiza-se desde junho de 2006, apresentando-se como um espaço reservado, nas reuniões do Conselho Superior da Defensoria Pública, onde existe a possibilidade de qualquer pessoa levar ao conhecimento dos Conselheiros da Instituição assuntos de interesse dos atendidos, da sociedade politicamente organizada e da Defensoria Pública.<sup>277</sup>

A Ouvidoria-Geral fomenta a participação nessas reuniões, articulando movimentos sociais para que façam uso efetivo desse espaço criado para o debate de temáticas em que a atuação da Defensoria Pública é recomendada. Entre algumas organizações que fizeram uso dessa ferramenta, encontram-se a Anistia Internacional, Grupos de Estudos e Trabalhos – Mulheres Encarceradas, Movimento LGBTT, Pastoral Carcerária, representantes de questões indígenas, de rádios comunitárias, de pessoas com deficiência, dentre outros.<sup>278</sup>

Segundo Luciana Zaffalon<sup>279</sup>, pode-se dizer que a

---

277 Ibid., p.217-218.

278 Ibid., p. 218.

279 Ibid., p.248.

democratização dos processos decisórios existentes na Defensoria Pública do Estado de São Paulo potencialmente implica a legitimação do exercício de sua função garantidora da cidadania dentro do Poder Judiciário, uma vez que, mediante a participação popular, passa a ser possível a compreensão do exato quadro de exclusão da ordem jurídica que precisa ser superado, tendo em vista o fortalecimento do Estado Democrático. Considera-se assim, a participação popular como um instrumento para que as desigualdades aflorem na forma de questão prioritária e possíveis soluções coletivas.

A Defensoria Pública visa despertar o interesse dos cidadãos sobre seus direitos, estimulando assim o processo de desenvolvimento de uma sociedade isonômica e justa.

A Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública estabelece, entre suas funções institucionais, promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, bem como atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação e qualquer outra forma de opressão e violência.

A Defensoria Pública garante que todas as pessoas tenham o

“direito de ter direitos”<sup>280</sup>, para tanto, atua com projetos de Educação em Direitos, que se justificam diante da necessidade de levar ao conhecimento de todos os usuários informações que garantam o acesso da pessoa humana aos direitos constitucionalmente previstos e garantidos na Carta da República, pelos diversos órgãos de atuação, principalmente ao atribuir à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do estado, a orientação jurídica e a defesa dos necessitados. Tal projeto, praticado nas Defensorias Estaduais e Federais, visa levar às comunidades com alto índice de vulnerabilidade social, por meio de palestras, informações e serviços gratuitos que garantam o acesso à justiça de diversas formas.

Iniciativas como esta auxiliam na divulgação e disseminação de direitos e deveres, auxiliando na construção de consciência, autoconfiança, bem como na afirmação de uma vida plena ao ser humano.

## 6 EPISÓDIOS RELACIONADOS À DEFENSORIA DE SÃO MIGUEL PAULISTA

Neste último capítulo, temos por finalidade expor os casos em que a Unidade de São Miguel Paulista atuou através dos Defensores que a integram, em ações imbuídas de altruísmo, competência, dedicação e enfrentamento de inúmeras dificuldades para garantir o acesso à justiça à comunidade de sua área de

---

280

Ibid., p.190.

atuação.

A Unidade de São Miguel Paulista localiza-se na Vila Jacuí, na Rua Erva de Carpinteiro, 400, CEP 08040-000.

A Unidade atualmente é composta por 14 (quatorze) Defensores, auxiliados por 50 (cinquenta) Estagiários de Direito em média. Compõem também a equipe 9 (nove) Servidores Administrativos, seguranças e funcionárias responsáveis pela limpeza.

Estes 14 atuam nas três Varas da Família, quatro Cíveis e na Vara da Infância e Juventude do Foro Regional de São Miguel Paulista.

Atualmente, o prédio comporta a Coordenadoria da Regional Leste, que trata da organização administrativa das Unidades da Zona Leste (Itaquera, Vila Prudente, Penha e São Miguel Paulista). O cargo de Coordenador da Regional Leste é ocupado pelo Defensor Público Pedro Pereira dos Santos Peres, e o de Coordenador da Unidade de São Miguel Paulista, pelo Defensor Público Pietro da Silva Estabile.

O trabalho entre os Defensores é distribuído de forma equitativa, atuando todos com processos de família e cível, ou família e infância, sendo que todos trabalham com até três estagiários sob sua orientação por turno.



## 6.1 CASOS EM QUE A DEFENSORIA DE SÃO MIGUEL PAULISTA ATUOU RECENTEMENTE

### a) APÓS AÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SP, MUNICÍPIO IMPLEMENTA ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM PRAÇA DA ZONA LESTE DA CAPITAL<sup>281</sup>

Após uma ação civil pública proposta no mês de fevereiro de 2012 pela Defensoria Pública de SP, o Município de São Paulo promoveu a instalação do serviço de iluminação pública na Praça da Paz, localizada do distrito de Lajeado, zona leste da cidade.

A implementação do serviço de iluminação pública era o principal pedido do processo. Segundo o Defensor Público Rafael Moraes Português, autor da ação, logo após sua intimação, a Prefeitura reconheceu que deveria fornecer o serviço e promoveu sua instalação em menos de 30 dias, argumentando que já havia um projeto finalizado anteriormente com esse objetivo.

Há cerca de quatro anos, a Praça da Paz foi revitalizada após uma parceria entre o poder público e o Instituto Sou da Paz. Ao Instituto coube a reforma

---

281 DPESP. **Após ação da Defensoria Pública de SP, Município implementa iluminação pública em praça da zona leste da Capital.** Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=39398&idPagina=3086>> Acesso em: 22 abr. 2012.

do espaço, bem como a construção de equipamentos para a prática de ações sociais, esportivas e culturais. Em contrapartida, caberia ao poder público a manutenção da área, incluindo a execução dos serviços de jardinagem, varrição, coleta seletiva de lixo, manutenção de calçadas, guias e equipamentos de lazer, bem como pela colocação de iluminação pública no local para possibilitar a utilização noturna do espaço.

Entretanto, desde a inauguração da Praça, em 2008, o serviço de iluminação pública não havia sido instalado. Desde então, a Defensoria Pública havia enviado reiteradas notificações para o município a fim de estabelecer o serviço. Em outubro de 2010, após uma solicitação de esclarecimentos feita pela Defensoria Pública, o município respondeu que não havia contrato para instalação de iluminação pública na Praça por falta de dotação orçamentária.

A instalação feita no último mês não significa a extinção do processo, pois a ação civil pública também pede ao Judiciário uma indenização em caráter coletivo pelo Município pelos danos decorrentes da falta de oferta do serviço naquele período [...]

**b) DEFENSORIA PÚBLICA DE SP OBTÉM DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA QUE DETERMINA QUE CRECHES E PRÉ-ESCOLAS DA CAPITAL PERMANEÇAM ABERTAS DURANTE TODO O ANO**<sup>282</sup>

A Defensoria Pública de SP obteve nessa segunda-feira (26/3), em segunda instância, decisão judicial que determina ao Município de São Paulo que mantenha abertas durante todo o ano as creches e pré-escolas municipais da cidade, sem fechamento para férias ou recesso. O acórdão da Câmara Especial do TJ-SP mantém a sentença do juiz Antônio Carlos Alves Braga Júnior, da Vara da Infância e Juventude, em decisão que deve beneficiar cerca de 150 mil crianças.

Para a Defensoria Pública, o serviço de creches e pré-escolas é essencial, pois possui, além do caráter pedagógico, natureza assistencial e não pode ser interrompido. “Esse serviço possui caráter híbrido, pois serve às crianças, que encontram nesses locais um ambiente seguro que as possibilita desenvolver suas atividades cognitivas, e serve também aos pais, que dispõem de locais adequados onde seus filhos permanecem enquanto eles obtêm renda para o sustento familiar”, disse

---

282 DPESP. Defensoria Pública de SP obtém decisão de segunda instância que determina que creches e pré-escolas da Capital permaneçam abertas durante todo o ano. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=39064&idPagina=3086>> Acesso em: 05 abr. 2012

o Defensor Público Bruno Napolitano, que atua no caso.

[...]

A ação civil pública foi proposta inicialmente em dezembro de 2007 por Defensores Públicos que atuam em São Miguel Paulista, após a informação, por jornais de grande circulação e em atendimento jurídico às mães, de que crianças carentes ficariam sem creches entre as festas de final de ano e janeiro. Na ação, os Defensores argumentaram que o fechamento de creches viola a Constituição Federal e a legislação vigente, pois o caráter de assistência social às crianças e seus familiares caracteriza o serviço como essencial, o que o torna contínuo e ininterrupto.

O juiz Antônio Carlos Alves Braga Júnior, em sua sentença, acolheu os argumentos da Defensoria e afirmou que a adoção pelo Município do sistema de “plantão” de atendimento também caracteriza interrupção na prestação do serviço, não podendo ser admitida. Segundo ele, “não é razoável supor que somente 41 creches em toda a cidade sejam capazes de atender às quase 150 mil crianças que se utilizam deste serviço, quando normalmente 1.124 creches prestam o serviço”.

Em fevereiro de 2011, a Defensoria

Pública obteve em segunda instância decisão do TJ-SP que determinava abertura das creches e pré-escolas municipais da cidade durante todo o ano. Entretanto, o acórdão foi anulado uma vez que um dos interessados na ação não havia sido intimado.

### c) DECISÃO LIMINAR OBTIDA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DE SP DETERMINA QUE PREFEITURA DE SÃO PAULO REALIZE A LIMPEZA DE CÓRREGOS NA ZONA LESTE DA CAPITAL<sup>283</sup>

A Defensoria Pública de SP obteve decisão liminar favorável na ação civil pública que pede à Prefeitura da Capital que tome providências para solucionar os problemas acarretados por enchentes do córrego Sítio da Casa Pintada, que atravessa a comunidade Maria Santana, na zona leste de São Paulo. Os problemas no local foram agravados pelo entulho deixado às margens do córrego quando a Prefeitura paralisou obras canalização do rio.

Na concessão da tutela liminar, a Juíza Simone Gomes Rodrigues Casoretti, 9ª Vara da Fazenda Pública Central, determinou à Prefeitura a retirada dos entulhos deixados às margens e dentro do próprio córrego e a reparação de danos em casas abaladas pela intervenção, num prazo de 30 dias, a contar da intimação, sob pena de multa diária de R\$ 50 mil. Para a Juíza, os moradores estão

---

283 DPESP. **Decisão liminar obtida pela Defensoria Pública de SP determina que Prefeitura de São Paulo realize a limpeza de córregos na zona leste da Capital.** Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=38685&idPagina=3086>> Acesso em: 02 abr. 2013.

expostos a situação de perigo.

O Defensor Público Bruno Miragaia, responsável pela ação, comemorou a decisão. “Os pedidos que fizemos em caráter de urgência foram atendidos. Esperamos agora que as demais solicitações sejam apreciadas e também concedidas”, disse ele.

Na ação, a Defensoria solicitou ainda a realização de obras necessárias para a contenção e controle do processo erosivo do leito e margens dos córregos a fim de eliminar os riscos de desabamento nos imóveis existentes, a limpeza de bocas-de-lobo, poços de visita e galerias de águas pluviais, além de demais serviços que previnam enchentes nessas comunidades. Por fim, Defensoria solicitou que a Prefeitura promovesse a regularização fundiária do local e que os moradores atingidos por enchentes sejam indenizados no valor de 100 salários mínimos para cada vítima.

[...]

Em 2008 o córrego Sítio da Casa Pintada passou por obras de canalização, mas as intervenções foram interrompidas em 2010 para que cerca de 30 casas fossem demolidas por apresentarem riscos às vidas dos moradores. No entanto, as obras de canalização não foram retomadas e o entulho das demolições, bem como móveis e pneus foram deixados às margens do córrego pela empresa contratada pela Prefeitura para executar o serviço. Os dejetos deixados no local prejudicaram a drenagem do córrego, e causaram o entupimento de galerias, com consequente inundações da região. Desde então, as famílias que vivem no local têm sofrido com o risco de as casas ruírem devido a alagamentos sistemáticos, e também com a

presença de insetos e animais transmissores de doenças.

Em novembro de 2011, a Defensoria alertou a Prefeitura sobre o problema e recomendou à Secretaria de Infraestrutura Urbana, à Subprefeitura de São Miguel Paulista e ao Conselho Municipal da Defesa Civil, tomassem providências no local. Como a recomendação não foi atendida, a Defensoria decidiu, no último dia 17/2/12, judicializar a questão.

#### d) DEFENSORIA PÚBLICA DE SP AJUIZA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA GARANTIR SANEAMENTO BÁSICO A COMUNIDADE CARENTE DA ZONA LESTE DA CAPITAL <sup>284</sup>

A Defensoria Pública de SP ajuizou uma ação civil pública no último dia 29/11 visando garantir a instalação de infraestrutura básica de saneamento na comunidade carente do Itajuibe, localizada no extremo leste da cidade, no bairro Itaim Paulista. A ação foi movida em face da Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), do Município de São Paulo e do Estado.

A ação pede a concessão de decisão liminar para garantir imediatamente o fornecimento

---

284

DPESP. **Defensoria Pública de SP ajuíza ação civil pública para garantir saneamento básico a comunidade carente da zona leste da Capital.** Disponível em: < <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=44968&idPagina=3086>> Acesso em: 23 set. 2013.

contínuo de água e a instalação de coleta de esgoto, sob pena de multa diária de R\$ 50 mil. Pelos transtornos causados aos moradores, pede-se uma indenização de R\$ 6,531 milhões a título de danos morais coletivos (1.500 salários mínimos) e danos morais individuais homogêneos às famílias (15 salários mínimos por família). O processo tramita na 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital.

[...]

A comunidade existe há 16 anos e fica entre o córrego Tijuco Preto e a Rua Itajuibe, onde estão hoje cerca de 600 famílias – ou quase 3.000 pessoas. Não há estrutura adequada de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e, segundo a ação, dezenas de famílias despejam dejetos à luz do dia.

O Defensor Público Bruno Miragaia, responsável pelo caso, afirma na petição que boa parte dos moradores estão deixando de tomar banho. Muitas famílias costumam estocar água em baldes – o que contribui para a proliferação da dengue – e o não fornecimento de água potável para cozinhar agrava doenças virais e



infectocontagiosas.

“A comunidade existe há quase duas décadas, tanto aos olhos da Sabesp quanto do Poder Público, sendo que nenhum integrante do Estado consegue fornecer água, um bem essencial. Após tentativas extrajudiciais ao longo de dois anos, não conseguimos sequer uma solução que fornecesse ao menos uma cota para a subsistência das pessoas”, argumenta Bruno.

O Defensor destaca que a lei federal nº 11.977 de 2009 prevê expressamente em seu artigo 55 a possibilidade de o poder público realizar obras de implantação de infraestrutura básica “antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis”.

Desde 2002, o Plano Diretor Municipal classifica a área como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, marco jurídico para viabilizar a regularização fundiária do local e confirmado por decreto no ano seguinte. Em 2005, a Prefeitura chegou a publicar um decreto para desapropriar a área, mas o procedimento não foi levado adiante e esse decreto caducou. Em 2008, a Defensoria Pública de SP instaurou um procedimento

administrativo para acompanhar o caso – já que, mesmo sendo uma ZEIS, a área não estava inserida em programas de políticas urbanísticas municipais.

A área é formada por três terrenos privados, que foram negociados às famílias após loteamento irregular. Segundo relatos de parte dos moradores, proprietários chegaram a ajuizar ações de reintegração de posse em oportunidades nas quais eles atrasavam as parcelas de pagamento.

Saiba mais:

Em 2010, foi formado um grupo de trabalho, com a participação da Defensoria Pública, Sabesp, Subprefeitura e moradores locais, visando a regularização fundiária local. Em julho deste ano, a Sabesp foi novamente oficiada e informou que elaborou projeto para instalação da rede de fornecimento de água, mas que há impedimento legal para isso, por ser uma ocupação irregular. A negativa levou a Defensoria a propor a ação.

Ainda segundo a ação, a comunidade Itajuibe também enfrenta problemas como falta de galerias pluviais e enchentes.

## 7 CONCLUSÃO

O intuito do presente artigo foi demonstrar a importância da Defensoria Pública, uma das mais grandiosas instituições pertencente ao sistema jurídico brasileiro.

O desafio da inclusão social se mostrou patente no cenário jurídico brasileiro. A prestação de assistência judiciária prestada mereceu guarida constitucional no ordenamento pátrio somente com a carta política de 1934. Durante as décadas que se seguiram, a assistência judiciária mostrou-se precária, transformando as reiteradas previsões constitucionais em letra morta.

A Constituição de 1988 consagrou, em seu art. 134, a Defensoria Pública como instituição essencial a função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa em todos os graus dos necessitados, elevando-a ao mesmo patamar da Magistratura e do Ministério Público.

Com isso, dava-se um longo passo na aplicação do princípio da igualdade no que tange ao acesso à justiça, conclamando os anseios de democracia em um Brasil recém-saído das sombras da ditadura.

Esse reconhecimento como instituição essencial a função jurisdicional não poderia, todavia, subsumir a uma interpretação restritiva, como preconiza Celso Antônio Bandeira

de Melo<sup>285</sup>, “a lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos.”

O papel da Defensoria Pública como uma instituição tipicamente social não se restringe apenas a atuação em juízo do Defensor Público. Destaca-se que a “orientação jurídica” a que alude o texto constitucional torna a instituição instrumento de edificação de uma verdadeira cidadania. Os Defensores Públicos são, portanto, elementos fundamentais que concretizam um Estado Democrático de Direito.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo destaca-se por sua moderna administração pública, por contar com um membro da sociedade, estranho à carreira, para ocupar o cargo de Ouvidor Geral, além de realizar Conferências Regionais e uma Estadual para elaborar seu plano anual de atuação. Tais medidas em muito estão contribuindo para a maior satisfação de seus destinatários e transformar a instituição em exemplo.

Com base no exposto, concluímos, portanto, que um sistema judiciário eficiente tem como primordial o acesso à justiça. Porém, não há acesso à justiça sem Defensoria Pública, e não há democracia sem Defensoria Pública.

Atualmente, vivenciamos um novo tempo onde a

---

285 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1993, p.10.

frase do poeta romano Ovídio<sup>286</sup>, “o tribunal está fechado para os pobres”, já não mais se aplica a realidade presente, pois a Defensoria Pública, veio de forma rompanete abrindo todas as portas àqueles de dela necessitam.

Por oportuno, cito pensamento de Séneca<sup>287</sup>, in ‘Cartas a Lucílio’:

Quero que me ensinam também o valor sagrado da justiça — da justiça que apenas tem em vista o bem dos outros, e para si mesma nada reclama senão o direito de ser posta em prática. A justiça nada tem a ver com a ambição ou a cobiça da fama, apenas pretende merecer aos seus próprios olhos. Acima de tudo, cada um de nós deve convencer-se de que temos de ser justos sem buscar recompensa. Mais ainda: cada um de nós deve convencer-se de que por esta inestimável virtude devemos estar prontos a arriscar a vida, abstendo-nos o mais possível de quaisquer considerações de comodidade pessoal. Não há que pensar qual virá a ser o prémio de um acto justo; o maior prémio está

---

286 “*Cura pauperibus clausa est*”, Ovídio, citado por José Afonso da Silva, in “**Curso de Direito Constitucional Positivo**”, Malheiros Editores, 16<sup>a</sup>s Ed., 1999, p.588.

287 Pensamento do Filósofo e Escritor da Roma Antiga, Lucius Annaeus Séneca, in □Cartas a Lucílio□

no facto de ele ser praticado. Mete também na tua ideia aquilo que há pouco te dizia: não interessa para nada saber quantas pessoas estão a par do teu espírito de justiça. Fazer publicidade da nossa virtude significa que nos preocupamos com a fama, e não com a virtude em si. Não queres ser justo sem gozares da fama de o ser ? Pois fica sabendo: muitas vezes não poderás ser justo sem que façam mau juízo de ti! Em tal circunstância, se te comportares como sábio, até sentirás prazer em ser mal julgado por uma causa nobre!

Fica aqui registrada a minha singela homenagem a todos os Defensores Públicos do Brasil, em especial aos Defensores Públicos de São Paulo, Unidade São Miguel Paulista, que dedicam suas vidas a diminuir a desigualdades sociais instaladas neste País, com muita luta, dedicação e perseverança.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Santo. A Cidade de Deus: contra os pagãos. 8. ed. São Paulo: Vozes, 2008.

ALVES, Cleber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. Acesso à Justiça em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALVIM, J. E. Carreira. Justiça: acesso e descesso. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/4078>>. Acesso em: 04 abr. 2011.

BRAGA, Marcela de Almeida Pinheiro. Acesso à Justiça não se confunde com acesso ao Judiciário. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2008-out-11/acesso\\_justica\\_ao\\_judiciario](http://www.conjur.com.br/2008-out-11/acesso_justica_ao_judiciario)>. Acesso em: 05 mar. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. 1. ed. Porto Alegre: Fabris, 2002 c 1988.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Uma Fenda na Justiça – A Defensoria Pública e a Construção de Inovações Democráticas. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2011.

CORGOSINHO, Gustavo. Defensoria Pública – Princípios Institucionais e Regime Jurídico. 1. ed. São Paulo: Dictum, 2009.

DOMENICI, Thiago. Justiça para quem Precisa. Revista do Brasil, ed. 38, Ago. 2009.

DPESP. Após ação da Defensoria Pública de SP, Município implementa iluminação pública em praça da zona leste da Capital. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=39398&idPagina=3086>> Acesso em: 22 abr. 2012.

DPESP. Decisão liminar obtida pela Defensoria Pública de SP determina que Prefeitura de São Paulo realize a limpeza de córregos na zona leste da Capital. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=38685&idPagina=3086>> Acesso em: 02 abr. 2013.

DPESP. zDefensoria Pública de SP ajuíza ação civil pública para garantir saneamento básico a comunidade carente da zona leste da Capital. Disponível em: < <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=44968&idPagina=3086>> Acesso em: 23 set. 2013.

DPESP. Defensoria Pública de SP obtém decisão de segunda instância que determina que creches e pré-escolas da Capital permaneçam abertas durante todo o ano. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=39064&idPagina=3086>> Acesso em: 05 abr. 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Mini Aurélio – Dicionário da Língua Portuguesa. 7. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. A importância das defensorias públicas na defesa do povo. Revista Consultor Jurídico, 26 setembro 2007. Disponível em < [http://www.conjur.com.br/2007-set-26/importancia\\_defensorias\\_publicas\\_defesa\\_povo](http://www.conjur.com.br/2007-set-26/importancia_defensorias_publicas_defesa_povo)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

GALLIEZ, Paulo. A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

HADDAD, Eneida G. de Macedo; SOARES, Thaís A. Notas sobre a história da Defensoria Pública Paulista. Prisma Jurídico, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 383-402, jul./dez. 2009.

JÚNIOR, Nelson Nery. Princípios do Processo Civil na Constituição Federal. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.



JUNKES, Sérgio Luiz. A Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social. 1. ed. São Paulo: Juruá, 2005.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Defensoria Pública. 1. ed. São Paulo: Juspodvm, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. Novas Linhas do Processo Civil. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da Igualdade. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Larissa Weyne Torres de. A Defensoria Pública como meio de acesso do cidadão à justiça. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/secao?codSecao=monografias>>. Acesso em: 04 abr. 2011.

MESQUITA, Márcio Araújo de. Acesso à Justiça uma realidade ou uma fantasia?. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7617](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7617)>. Acesso em: 05 mar. 2011.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

PLATÃO. A República. Diálogos: tradução Ciro Mioranza. 2. ed. São Paulo: Escala, 2007.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Almiro Pisetta, Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. Justiça e Democracia. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. O liberalismo político. 1. ed. São Paulo: Presença, 1997.

RÉ, Aluísio lunes Monti Ruggeri. Manual do Defensor Público. São Paulo, Editora JusPodivm, 2013.

RICHARD, Kraut. Aristóteles: A ética a Nicômaco, 1. ed.: Brasil, 2009.

ROCHA, Jorge Bheron. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar Ação Civil Pública tendo por objeto Direito Transindividuais. 2007. 100 f. Monografia (Especialização em Direito Processual Civil) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

ROSAS, Roberto. Direito Processual Constitucional: princípios Constitucionais do Processo Civil. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003 c 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. In FARIA, José Eduardo. Direito e justiça - A função social do judiciário. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Editora Malheiro, 16ª ed, 1999.

SOUZA, Silvana Cristina Bonifácio. Assistência Jurídica Integral e Gratuita. São Paulo: Método, 2003.





# SER DEFENSOR NÃO É FAZER CARIDADE: NOVOS PARADIGMAS DA DEFENSORIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

*Renata Tavares da Costa Bessa*<sup>288</sup>

## RESUMO

O presente artigo estuda como raízes históricas na formação social e política brasileira condiciona o comportamento, muitas vezes, antidemocrático do Defensor Público. Reconhece o câmbio de paradigma proporcionado pela da lei complementar nº 132 que, quando a coloca como instrumento e expressão do regime democrático, define um novo rol para a instituição. E, por fim, permeando alguma destas novas atitudes está a obrigatoriedade de efetivar o direito ao trato igualitário.

Palavras-Chave: Defensoria- Democracia- Lei Complementar 80.

---

288 Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro e Mestranda em Direito Internacional dos Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires.

## 1 INTRODUÇÃO

Todo mundo fala de um lugar que condiciona e é condicionado pelo contexto histórico, político e ideológico ao seu redor. O mito positivista da neutralidade das ciências somente serviu para impor determinada visão de mundo, construir verdades incontestáveis, cada dia mais frágil diante de uma realidade tão injusta. Disso eu não participo!

Porisso, me apresento: Sou Renata, carioca, Defensoria Pública, um pouco de esquerda, às vezes bem conservadora. Entrei na Defensoria do Estado do Rio de Janeiro em abril de 2002. Sonho realizado: próprio sustento e, ao mesmo tempo, mudar o mundo através do direito!

Doce ilusão: deparei-me com uma casta de funcionários públicos emperrados voluntariamente por uma burocracia, acreditando sinceramente que trabalhavam para pessoas pobres e não para cidadãos em busca de seus direitos.

No entanto, as coisas começaram a mudar. Em outubro de 2002, a esquerda chega ao poder pela primeira vez na história do Brasil, elegendo o Presidente Operário. Lula não tinha formação superior, falava com muitos erros de português, tinha hábitos “populares” para um presidente, como tomar cachaça, em fim, encarnava física e culturalmente a figura do brasileiro.

Duramente criticado pelas elites tupiniquim que enchiam os meios de imprensa, principalmente os jornais, colocando em dúvida sua capacidade de governar por sua falta de estudos<sup>289</sup>. Só

---

289

Veja-se, por exemplo, as declarações de Caetano Veloso nas eleições de

o futuro poderia demonstrar que estavam errados: ele governou, foi reeleito, saiu com um dos maiores índices de aprovação da história e ainda elegeu sua sucessora.<sup>290</sup>

Fatos que destoam em muito com a realidade histórica brasileira que, dentre vários outros aspectos, revela uma parte de sua perversidade no que envolve a autoridade e suas conseqüências para o processo de construção da democracia. De colônia portuguesa a império independente até o golpe de estado que proclamou a república, o estudo da forma e do exercício da autoridade é imprescindível para quem quer compreender algumas maneiras do proceder de funcionários públicos hoje em dia como também as mudanças que estão processando.

O que pretendo discutir é como esta realidade histórica atinge os defensores públicos da sua formação à maneira como lidam com seu público- que são chamados de assistidos, levando em consideração as atuais atribuições da Defensoria e a realidade sócia econômica do Brasil.

Para tanto, limitarei meu trabalho à minha experiência como defensoria designada para atuar no Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Geral do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2003 e 2011.

---

2006. Disponível em <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/analfabetismo\\_e\\_preconceito](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/analfabetismo_e_preconceito)>. Acesso 23 abr. 2012.

290 Lula é o favorito para 2014, diz Datafolha. Diário do Nordeste. Disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1129984>>. Acesso em 23 Abril, 2012.

## 2 AS ATRIBUIÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública é um órgão que, em termos jurídicos, chamam de político para contradizer os técnicos que não exercem funções especiais na República.

A instituição tem base constitucional com dupla função: a primeira, prevista no Cap. I do Título II, como direito fundamental por um lado e dever do estado, por outro<sup>291</sup>. A segunda, refere-se à ser considerada função essencial a justiça<sup>292</sup>.

Para regulamentar esta norma constitucional, o Poder legislativo editou a lei complementar 80. Diploma este que sofreu mudanças recentes ante aos processos de fato que passa a instituição no intuito de democratizar a vida cotidiana.

Incumbia a Defensoria a defesa das pessoas que não tinham condições de pagar advogado, o que reflete uma preocupação do constituinte originário com o tratamento igualitário num país “quase 30% dos habitantes com algum rendimento recebem menos do que do que um salário mínimo, chegando a 49% na região nordeste”<sup>293</sup>. Ela foi promulgada nos anos 90 e estabelecia como função primordial a prestação de

---

291 Art. 5º. LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

292 Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV. § 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

293 SADEK, Maria T. A. Defensoria: um agente de igualdade. In: *Uma nova Defensoria Pede Passagem*. SOUZA, José Augusto Garcia(Cood). Rio de Janeiro:Lumen Iuris, 2011.



“assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei”.

O defensor público atuava junto ao poder judicial só para as pessoas pobres nos procedimentos judiciais ou consultas como advogado.

Funções estas que mudaram com a promulgação da LC 132 em outubro de 2009. A começar pela nova redação do art. 1º que ficou assim:

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

Com ela, a Defensoria deixou de ser uma instituição essencial à justiça, atuando como mero auxiliar do poder judiciário na defesa daqueles que não têm advogado, para se transformar numa instituição essencial ao regime democrático.

Duas questões aparecem: o porquê da mudança e se é possível atravessar o buraco histórico que separa o defensor do cidadão, principalmente, no que se refere ao tema do exercício da

autoridade, para efetivar tais mudanças.

### 3 BREVES NOTAS SOBRE O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE NA REALIDADE BRASILEIRA

Autoridade, neste particular contexto, tem dois significados: refere-se a uma relação de submissão em razão do exercício de um determinado poder e, por outro lado, relacionado à pessoa que exerce esse poder em razão da condição jurídica que se encontra.

Desde o momento em que foi conquistado pelos portugueses, o Brasil seguiu a lógica dos Senhores e Escravos. A autoridade era o dono da terra e dos meios de produção-engenho, escravos e outros “itens”, exercendo este poder das maneiras mais violentas possíveis (castigos corporais, mortes). Uma espécie de acumulação primitiva<sup>294</sup> que condicionaria a empresa exportadora no país.

Das Capitânicas Hereditárias, ficaram os donatários e seus poderes sem limites sobre o território<sup>295</sup>. Esta forma

---

294 “Fazem época na história da acumulação original todos os revolucionamentos que servem de alavanca à classe dos capitalistas em formação; acima de todos, porém, os momentos em que grandes massas humanas de súbito, e violentamente, são arrancadas aos seus meios de subsistência e atiradas para o mercado de trabalho como proletários fora-da-lei. A expropriação do produtor rural, do camponês, da terra forma a base de todo o processo. A sua história assume coloração diversa em diversos países e percorre as diversas fases em seqüência diversa e em diversas épocas da história. Apenas em Inglaterra, que por isso tomamos como exemplo, possui ela forma clássica”. MARX, Karl, A Chamada Acumulação Original. In: **O Capital**, Vol 1, Cap. XXIV. Disponível em <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1867/capital/cap24/index.htm>>. Acesso em 14/05/2012.

295 SERRA, Carlos Alberto Teixeira. **Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil**. Disponível em <<http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceun7-Serra.pdf>>. Acesso em 23Abril, 2012.

de estrutura deixou como herança os grandes latifúndios de monocultura de exportação e mão de obra escrava. Os novos capitães, agora conhecidos como coronéis, controlavam os processos políticos que condicionavam toda a organização social e administrativa dos estados e dos municípios.<sup>296</sup> Poder exercido com facilidade frente a uma população de escravos ou semi-escravos<sup>297</sup>. Os colonos, mulheres, escravos, todos estavam submetidos ao poder do latifundiário que o exercia como um senhor feudal.

Com a evolução da monocultura de exportação e a produção de riqueza, os Senhores Feudais tupiniquins começaram a mandar seus filhos para estudar na Europa. Portugal e França eram destinos comuns. Jovens que voltaram influenciados pelas ideias liberais que ajudaram a pensar os movimentos de independência e que culminaram com a Proclamação da República no final do século XIX.

Desde então, autoridade passou a significar também o saber formal e seus títulos. Duas figuras proeminentes: o médico e o advogado. E o exercício da autoridade, sem descartar o uso da força, era disfarçado pelas frases, ideias e hábitos destes homens que usavam terno num país tropical, falavam francês quando a maioria da população mal dominava o português, tomavam vinho, escutavam ópera e decidiam o futuro do país. Eles trouxeram

296 Através da literatura brasileira pode-se conhecer o proceder destes coronéis. Veja-se, por exemplo, *Terras do Sem Fim* de Jorge AMADO. Mais ainda, resultado de pesquisa com inúmeras informações e muitos dados, ler o clássico *Coronelismo, Enxada e Voto* de Victor Nunes Leal.

297 Uma importante descrição de como funcionavam as colônias está no trabalho de Gilberto Freyre, *Casa Grande e Senzala*.

a fundamentação científica da superioridade da raça branca para justificar o desprezo pela maioria da população mestiça do país.<sup>298</sup>. E, por outro lado, esta população, acostumada com uma vida dura, de muito trabalho e poucos direitos, encantada com os novos hábitos da “vida civilizada”, foi aprisionada por eles e por seus “conhecimentos”- com eles estava a verdade. Do paternalismo do senhor de escravos que decidia pela força aos donos do conhecimento científico, marca-se uma história sem quase nenhuma participação popular.

Contradições estas que cercam o país até hoje. Mas agora justificado por uma educação elitista que deixa de fora da escola uma quantidade de pessoas, produz um analfabetismo político que justifica o respeito aos Doutores<sup>299</sup>.

E o ensino ainda tem certa veia antidemocrática neste país. Enquanto a escola pública guarda um dos piores índices na América Latina, as universidades públicas seguem sendo as melhores<sup>300</sup>. E, mesmo abarcando a maioria dos alunos, as escolas públicas não conseguem muita aprovação do vestibular.<sup>301</sup>.

---

298 Veja-se, por todos, Raimundo Nina Rodrigues, *Os Africanos no Brasil*, Ed. Madras, 2008.

299 Estado de São Paulo, 2011, Disponível em <<http://www.estadao.com.br/especiais/mapa-do-analfabetismo-no-brasil.142319.htm>>. Acesso em 23 abr. 2012.

300 A Universidade de São Paulo esteve recentemente no ranking das 200 melhores universidades do mundo. O Globo. 2012. Disponível em <<http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2012/03/usp-aparece-no-top-100-das-melhores-universidades-do-mundo-em-reputacao.html>> 15 de abril. Acesso em 23 abr. 2012.

301 G1Portal de Notícias. Aumenta O índice de Estudantes de Escola Públicas Aprovadas na USP. Disponível em <<http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2012/04/aumenta-o-indice-de-estudantes-de-escolas-publicas-aprovados-na-usp.html>>. Acesso em 23 abr. 2012.

Aliás, a própria existência do vestibular demonstra como o ensino no Brasil segue essa veia restritiva. As vagas são poucas, a disputa é enorme e os aprovados são, em sua maioria, de escolas privadas.

Situação que se agrava nas faculdades de direito. Nelas, desde o começo, se ensina que para estudar direito, “se sai do mundo real para entrar no mundo normativo”<sup>302</sup>, mundo do dever ser, onde tudo a ele deve se adequar, onde todos são doutores e, justo porque estudaram, são os guardiães da verdade.

Processo este que foi agravado por alguns dispositivos da Constituição de 1988. Com o aumento do rol do Ministério Público, abriu-se espaço para que outras carreiras jurídicas buscassem também certa equiparação.<sup>303</sup> E conseguiram.

E hoje são carreiras bem remuneradas que fazem parte dos planos de vida de muita gente. Trabalhar no Estado ou, como é comum escutar, “fazer concurso público” é o sonho de muita gente. Sonho este que gera uma economia formada principalmente por empresa que fornecem serviços como cursos preparatórios, livros, agências de viagens, tudo para aprovação num destes exames.

Óbvio então que os candidatos que estudaram em bons colégios, cursaram um boa faculdade são os que tem mais chances de aprovação. Some-se ainda que possuem mais dinheiro para gastar com estes cursos e materiais e mais tempo

---

302 Expressão usada pelo Ministro da Corte Nacional de Justiça Argentina, Eugenio R. Zaffaroni, numa palestra ministrada no Seminário “Impasses da política criminal contemporânea – ICC”, Hotel Othon Palace, Rio de Janeiro, Junho 2009.

303 Associação Nacional de Defensores Públicos de Brasil- ANADEP, disponível em <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=12972>>. Acesso em 23 Abril, 2012.

livre para estudar. Geralmente são os filhos da classe média ao contrário dos mais pobres que começam a trabalhar mais cedo para ajudar nas despesas da casa.

E assim, na Defensoria do Estado do Rio hoje, pelo menos uns 70% dos Defensores, estudaram em escolas privadas, cursaram faculdades públicas e foram aprovados com uma média de 25 anos<sup>304</sup>.

O que me pergunto é como esses jovens que nunca tiveram dificuldades na vida, criados em condomínios fechados, bem remunerados e vindos de uma realidade sócio político e ideológica que os coloca como podem detentores da verdade num país onde as classes mais baixas são historicamente submissas, vão exercer o novo rol da Defensoria que os transforma em instrumentos do Regime Democrático sem deixarem-se influenciar pelo contexto histórico que os condicionou, isto é, quando vão deixar de ser autoridades, transformando-se em instrumentos de efetivação dos direitos convencionais e fundamentais.

## 4 A EXPERIÊNCIA DO NÚCLEO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O NUSPEN- Núcleo do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro é um órgão da Defensoria criado para atender as pessoas nas unidades penitenciárias- pessoas já condenadas e

---

304 Não há dados específicos sobre o estado do Rio de Janeiro. Mas da amostra publicada no III Diagnóstico da Defensoria Pública já se pode construir um indicio de perfil dos Defensores. <[http://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag\\_DefensoriaP.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag_DefensoriaP.pdf)>. Acesso em 23 Abril 2012.

por isso efetivar seus direitos no processo de execução penal. São 38 defensores e cada defensor é responsável pelos processos de determinado número de presos numa penitenciária. Uma vez por semana vão fazer atendimento dos presos na cadeia e outra, atendem aos parentes dos internos no escritório que está a sede no NUSPEN.

Trabalhei neste órgão de março de 2003 a janeiro de 2011.

Preciso esclarecer que quando cheguei, acreditava firmemente que eu era a “solução” para os problemas dos presos que precisavam de um estado forte e descente para realizar o “fim educativo da pena”. Isso se traduzia numa relação autoritária tanto com os internos quanto com seus familiares. Era o ouvir e escutar-sem opinar. Carregava a verdade, não tolerava questionamentos. Muito menos de quem não estudou!

Muitas vezes, a linguagem foi o problema. De um lado o português bem falado, verbos bem conjugados, e de outro, a língua que se modificou com o dia-a-dia das ruas, sua cultura e seu pensar. Fatos estes muitas vezes impossibilitaram o mútuo compreender-se. Recordo-me bem que todos os “faxinas<sup>305</sup>” que tive. Eles, na sua maioria, ajudavam a “traduzir” o que eu estava dizendo para o preso. Poucas vezes pude ficar sozinha com o preso. E quando o fazia, na maioria das vezes ele chamava o companheiro para ajudar a traduzir o que estava falando.

A participação tanto dos presos como de seus familiares

---

305 O nome é dado aos presos que fazem os trabalhos internos da penitenciária. Neste caso específico, é o preso que ajuda a organizar o atendimento da Defensoria Pública.

se limitava a quantidade de informação que me passavam. E eu mirava somente o processo judicial, lento e demorado. Vítima dessa burocracia estatal que violava o direito a liberdade e a garantia da legalidade, tornando a execução penal uma verdadeira ditadura do poder judicial.

Fatos estes que sugestionaram a primeira mudança. Os processos não “andavam” pois em sua maioria os juízes não decidiam, os presos iam ficando cada vez mais tempo depois do que a lei permitia. As queixas começaram. Mas direcionas a mim! A defensora que sempre estive ao lado deles!

Confesso que num primeiro momento fiquei arrasada. Sentia-me traída. Depois, comecei a tentar entender o que estava passando. Das conversas que mantive com vários, percebi a distancia que se mantinham de mim. Não obstante eu ser a representante legal, ainda era vista como algo remoto... Muitos se referiam a mim como “a dos direitos humano”. Conclui que não havia confiança e que, mais ainda, essa era necessária para que eles exercessem seus direitos como cidadãos.

Quando as queixas ficaram insuportáveis, reuni um grupo de presos- os que se intitulavam os representantes do coletivo. Na conversa, eles expuseram as reclamações e eu escutei e depois contestei algumas.

Uma delas era o atendimento. Reclamavam que um preso levava quase três meses sem atendimento. Tive a chance de explicar que era uma defensora só, que todos deveriam ter acesso a mim e que para melhorar a vida deles, era melhor que eu trabalhasse mais seus processos na Vara de Execuções Penais.



Depois, comecei a organizar grandes atendimentos. Com a colaboração dos funcionários da penitenciária, chegava com muitos estagiários quando atendíamos três ou quatro galerias de presos que dava um total de 150, quando, por semana, atendia no máximo 50.

No início foi difícil: baixar a cabeça e escutar todas as críticas, lidar com elas e manter certa calma. Mas, ao final, se todos não ficaram satisfeitos, pessoalmente, aprendi muito sobre cooperação e a importância da participação de todos os interessados. Quando os presos começaram a ajudar a organizar o atendimento, sentiram-se parte do processo como co-autores e obedeciam muito mais as regras que eles ajudaram a construir. As reclamações então poderiam ser usadas contra eles!

Neste momento, deixaram de ser assistidos. Essa visão paternalista, construída desde os tempos remoto dos coronéis, foi substituída pela figura do cidadão cujo único direito limitado era o direito de ir e vir.

A verdade é que não chego a ser um processo que culminou com o empoderamento dos internos, chegando a conclusão que são sujeitos de sua própria história! Ao contrário, foi um avanço pessoal no sentido de reconhecer que a maneira como havia trabalhado até então refletia essa realidade histórica que os serviços públicos como um favor do Estado e não como um direito do cidadão.

## 5 DOIS CONCEITOS DE DEMOCRACIA

Entender que os serviços públicos não são um favor do estado significa alcançar um pouco o significado de ser instrumento e expressão do regime democrático.

Neste sentido, reconheço dois tipos de democracia.

Uma entende que a soberania popular tem seus limites fixados pela Constituição e por isso chamada de Democracia Constitucional<sup>306</sup>. A tensão entre regra da maioria e minoria está resolvida nos limites constitucional impostos ao legislador ordinário. Para esta corrente, existe certa preponderância dos direitos sobre a decisão da maioria.

Numa outra corrente estão o que chamaria de democratas radicais<sup>307</sup>. Inspirados nas ideias de Rousseau, entendem que uma verdadeira democracia exige a participação livre de todos, com livre circulação de informações, um amplo debate público, e que a decisão final será incontestável.

Seja defendendo o direito das minorias ou assegurando a participação popular de cada cidadão, o defensor revela-se como instrumento do Regime Democrático.

Mas, como expressão desse regime, deve assegurar, através de comportamentos simples, mudanças no rumo de nossa história.

Partindo de algumas experiências pessoais, aponto

---

306

307

FERRAJOLI, Luigi. La democracia constitucional. In: Democracia y Garatismo.

Trad. Christian Curtis. Trota, 2011, pág. 25-41.

GARGARELLA, Roberto. Justicia Penal Internacional y Violaciones Masivas de Derechos Humanos. In: De la Justicia Penal a la Justicia Social. Siglo Del Hombre. Pág 127-141.

alguns comportamentos de deve adotar: 1. Adotar uma linguagem simples- sem o tecnicismo do direito, para que haja uma mútua compreensão; 2. Ter paciência de escutar o que o usuário. 3. Tratá-lo bem, como se estivesse em casa. 4. Levando em consideração a situação de vulnerabilidade, há que se procurar saber todos os problemas que circundam a pessoa para fazer um diagnóstico de tudo que pode oferecer a Defensoria. 5. Estreitar o contato com o cidadão.

Estas foram algumas atitudes apontadas. Mas nada disso funcionará se o Defensor não adotar uma atitude democrática cuja premissa é reconhecer que todos somos iguais e podemos aportar informações, idéias, enfim, gerar conhecimento tanto no processo judicial, como fora dele.

## 5 CONCLUSÃO

A partir de minhas experiências como defensora pública no estado do Rio de Janeiro planto a questão de como os defensores públicos, filhos de uma elite intelectual, branca e quase escravista podem cumprir com o novo paradigma da Defensoria imposto pela lei complementar nº 132.

Segundo entendo, a forma que os defensores lidam com os usuários estão condicionados por uma história que começou desde a conquista dos portugueses e se expandiu na organização política, social e econômica e logrou formar essa elite intelectual que se acredita dona da verdade e não aceita opiniões contrárias.

Mas o país mudou. Elegeu um presidente sem formação

acadêmica e promulgou a lei complementar 132 que muda o paradigma da Defensoria. De mera função essencial de justiça passa a ser expressão e instrumento do regime democrático.

Como regime democrático, pode se entender a regra da maioria com as limitações impostas ao legislador originário por uma Constituição ou uma versão radical que assume a decisão majoritária como imprescindível e se preocupa com a maior participação política da população, designando para o direito o papel de assegurá-la.

Ambas as formas exigem uma mudança de comportamento do Defensor Público. Primeiro deverá reconhecer a inerente igualdade de todo ser humano. Para depois entender que o usuário da defensoria não é um assistido por uma autoridade, da mesma forma que um colono era tratado pelos coronéis. É um cidadão em busca de seus direitos. Tanto para colocar na cabeça deste cidadão que deve defender seus direitos, deixar de ser paternalista, deve assumir algumas posturas: usar uma linguagem simples tratá-lo bem, com se estivesse em casa, ter paciência e escutar e tratar de identificar todos os problemas que possam ser solucionados pela instituição.

Desta forma, os Defensores estariam contribuindo para desconstruir a realidade histórica que contribuiu para que este país seja um dos mais desiguais do mundo.

## REFERENCIAS

AMADO, Jorge. Terras do Sem Fim. Companhia das Letras, 2011.

ASSIS, Machado de. Memórias Póstumas de Brás Cubas. Rio de Janeiro: W.M. Jackson Ed.

CAMINI, Isabela. Escola itinerante- na frontera de uma nova escola. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

Estado de São Paulo, disponível em <<http://www.estadao.com.br/especiais/mapa-do-analfabetismo-no-brasil,142319.htm>> . Acesso em Julio de 2011.

FAORO, Raymundo. A República Inacabada; Org. Fábio Konder Comparato. São Paulo: Globo, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. La democracia constitucional. In: Democracia y Garatismo. Ed. Trota. Trad. Christian Courtis.

FREYRE, Gilberto. Casa Grande e Senzala. Companhia das Letras, 2011.

G1Portal de Notícias. Aumenta O índice de Estudantes de Escola Públicas Aprovadas na USP. Disponível em <<http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2012/04/aumenta-o-indice-de-estudantes-de-escolas-publicas-aprovados-na-usp.html>>. Acesso em 23 abr. 2012.

GARCIA, José Augusto. O Destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública In: Uma nova Defensoria Pede Passagem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARGARELLA, Roberto. Justicia Penal Internacional y Violaciones Masivas de Derechos Humanos. In: De la Justicia Penal a la Justicia Social. Ed.Siglo Del Hombre.

HOLANDA, Sergio Buarque. Raízes do Brasil. São Paulo: Reimpr Companhia das Letras, 2002.

III Diagnostico da Defensoria. Disponível em <[http://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag\\_DefensoriaP.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag_DefensoriaP.pdf)>. Acesso em 16 abr. 2012.

MARX, Karl. A Chamada Acumulação Original. In: O Capital, Vol 1, Cap. XXIV. Disponível em <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1867/capital/cap24/index.htm>>. Acesso em 14 mai.2012

O GLOBO. Disponível em <<http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2012/03/usp-aparece-no-top-100-das-melhores-universidades-do-mundo-em-reputacao.html>. 15 de abril 2012>. Acesso em 23 abr. 2012.

SADEK, Maria Tereza Aina. Defensoria: um agente de igualdade. In:Uma nova Defensoria Pede Passagem, Cood. José Augusto Garcia de Souza. [Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011].

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. Disponível em <<http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu-n7-Serra.pdf>>. Acesso em 23 abr. 2012.

UNICEF. Janeiro de 2008 Disponível em <<http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>> . Acesso em 23 abr. 2012.







# A ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR COMO NECESSÁRIA PRÁTICA E FUNDAMENTO PARA A DEFENSORIA PÚBLICA

*Rodrigo de Medeiros Silva*<sup>308</sup>

Mas no seio da produção capitalista não pode realizar-se a cooperação.<sup>309 310</sup>

## RESUMO

O artigo traz a perspectiva de atuação da Defensoria Pública, quanto Assessoria Jurídica Popular. Detalha características e peculiaridades desta e demonstra que a absorção por parte

---

308 Advogado membro da Rede Nacional de Advogados Populares-RENAP, da Rede Brasileira de Justiça Ambiental- RBJA e do Instituto de Pesquisa, Direito e Movimentos Sociais-IPDMS.

309 LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 1999, p.107.

310 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] (Constituição Federal)

da Instituição só irá aperfeiçoá-la. Coloca também que, nesta construção, já há atuação da Defensoria nesta linha, mas que, numa perspectiva histórica, é algo que necessita de uma maior consolidação, no cotidiano da Instituição.

**Palavras-chave:** Assessoria Jurídica Popular; Defensoria Pública; Lutas sociais; Movimentos Populares

## 1 INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública é a instituição do Sistema de Justiça com papel de defender os mais vulneráveis, os hipossuficientes. Vendo os dados sobre a população brasileira, percebe-se logo que se trata de uma parcela enorme. Mais de 16 milhões de pessoas no Brasil estão na extrema pobreza, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE<sup>311</sup>. Esta população é a que vive com menos de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. Desta forma, ver-se que a população assistida pela Defensoria Pública é, então, bem maior, pois alberga quem não pode pagar por assistência jurídica, sem comprometer a sua renda, conforme a Lei nº 1060/1950, que dispõe sobre.

Assim também determina a Lei Organica da Defensoria (Lei Complementar nº 80/94), observando o disposto na Constituição Federal:

---

311 G1 Política. **Brasil tem 16,27 milhões de pessoas em extrema pobreza, diz governo.** Disponível em

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/05/brasil-tem-1627-milhoes-de-pessoas-em-situacao-de-extrema-pobreza.html> . Acesso em 15 Mai 2012.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Sendo o Estado instrumento a serviço da classe dominante, isto possui um reflexo, na estrutura e valorização da Defensoria Pública, ou melhor dizendo, na sua falta, o que compromete a Assistência Jurídica Integral por parte da Defensoria: “Entretanto, o Estado para nós não é nada senão o Estado de Classe, enquanto o poder organizado da respectiva classe dirigente”.<sup>312</sup>

Este quadro vêm mudando, mas, é comum a sociedade entender a Defensoria Pública, como a “prima pobre” do Sistema de Justiça. Neste ponto, faz-se necessário o alerta para que, ao querer ser valorizados, a Defensoria e os Defensores não procurem igualar-se a carreiras como as do Magistrados e do Ministério Público, para além das condições materiais, estruturais. A diferença de postura diante da população e suas questões

---

312 STCHUKA, Piotr. **Direito de classe e revolução socialista**. São Paulo: Instituto José Luis e Rosa Sunderman, 2001, p.84

deve se fazer notar. Há uma necessária maior proximidade da Defensoria com o povo. Sabemos que também é uma questão cultural a ser enfrentada, da formação jurídica. Mas a opção pela Defensoria é também uma opção pelos pobres, na radicalidade que significa esta expressão:

Anel de tucum é um anel feito da semente de tucum, uma espécie de palmeira nativa da Amazônia. É utilizado por fiéis cristãos como símbolo do compromisso preferencial das Igrejas, especialmente da Igreja Católica, com os pobres. Comprometendo-se com esta Opção pelos Menos Favorecidos e Excluídos.<sup>313</sup>

Aqui cabe ressaltar a função de ser parte, nas relações processuais e nos conflitos sociais da Defensoria Pública e de seus membros. A Defensoria possui lado e este é junto aos que foram vulnerabilizados, por esta nossa sociedade desigual e competitiva, de acordo com a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim

---

313

Anel de Tucum. Disponível em: <<http://anel-de-tucum.blogspot.com.br/2012/04/leonardo-boff-em-sempre-um-bom-papo.html>>. Acesso em: 15 Mai 2012.

considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Parte-se deste pressuposto do dever-ser Institucional, mas sabendo que, na prática, diversas motivações podem ser apontadas como causas, dentre elas a estabilidade material e o status de uma carreira jurídica, perante nossa sociedade, para a escolha da carreira de defensor. Condição também estimulada pela educação jurídica que se recebe:

É que, como o ensino jurídico brasileiro remonta um projeto de sociedade baseada no individualismo econômico e no liberalismo político, as escolas de direito na sua origem, tinham como função primordial formar os quadros necessários para a burocracia do Estado [...]

O direito individual-liberal opera-se a partir de normas genéricas, abstratas e impessoais, servido assim de técnica de controle social.

314

Nem aos magistrados é mais exigida a equivocada postura de neutralidade, quanto mais de quem tem a função de não ser imparcial e defender quem vem sendo oprimido e explorado, historicamente, pela estrutura social imposta. Infelizmente, ainda encontra-se defensores realizando seus procedimentos, como quem preside uma sindicância:

---

314 CORTANO JUNIOR, Erolthus. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 204 e 205.

Para Zaffaroni (1995, p.92-93), a imparcialidade só pode ser garantida pelo pluralismo, rejeitando, contudo, toda idéia de neutralidade: “ O juiz não pode ser alguém ‘neutro’, porque não existe neutralidade ideológica, salvo na forma de apatia, irracionalismo, ou decadência do pensamento, que não são virtudes dignas de ninguém, e menos ainda de um juiz”.<sup>315</sup>

Feitas estas colocações, a partir delas, se procurará mostrar que o debate trazido pela chamada Assessoria Jurídica Popular coaduna com os princípios e objetivos para os quais foi criada a Defensoria. A função de ser parte, de se colocar ao lado dos que foram historicamente vulnerabilizados, faz, pelo menos no plano teórico, a Defensoria aproximar-se da Advocacia Popular. Digamos, pelo menos no plano do dever-ser. Se a Defensoria se despir da toga e abraçar a sociedade, cumprirá as expectativas que a sociedade dela possui.

## 2 A ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR, A SUA CONTRIBUIÇÃO E NECESSÁRIA ARTICULAÇÃO COM A DEFENSORIA PÚBLICA

Diferentemente dos membros da Defensoria Pública, os

---

315

LIMA JR, Jayme Benvenuto (org.). **Independência dos Juizes no Brasil- Aspectos relevantes, casos e recomendações**. Recife: GAJOP; Bagaço, 2005, p.74.

membros da Advocacia Popular tem bem claras, para a sociedade, o porquê terminaram por ocupar este local social. Mas, mesmo assim, historicamente pode se apontar que há uma semelhança na visão pejorativa e desvalorizada diante de outros segmentos da advocacia dos defensores e dos advogados populares, usando este termo aqui de uma forma abrangente e usual. Isto porque cumprem a função de defender quem não é bem visto, quem é desvalorizado pelo senso comum da sociedade.

Todavia, com a estruturação das Defensorias, esta semelhança pelo negativo, vai perdendo seu condão de aproximação. Os meios sociais e aspirações subjetivas vão se diferenciando. Mas esta questão é levantada não como um brado contra a valorização da Defensoria, mas como um alerta para que, pelo perfil de seus membros, àquela não se afaste de seus objetivos.

Então, como dito, o meio social, o perfil de quem faz a Advocacia Popular, termina sendo algo que o identifica com os Movimentos assessorados. A Advocacia Popular surge das lutas sociais. Estas que se colocam e exigem tal atuação. Desta forma, encontra-se intrinsecamente ligada aos movimentos que demandam esta assessoria:

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente ele tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram sua identidade; adversários e aliados;

bases, lideranças e assessorias que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações; práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; projetos ou visões de mundo, que dão suporte a suas demandas; e culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham reivindicações.<sup>316</sup>

Fica claro que quem está acomodado, não verá razão de se mexer. Então, quem se mexe e move é quem está inconformado com o status quo. No máximo, podemos entender que quem se satisfaz de como se estrutura a sociedade, num pensamento inverso, só se move para manter sua condição de privilégio. Daí, então, decorre uma das identidades entre a Assessoria Jurídica Popular e a Defensoria Pública. Os dois locus assessoram quem tem razão para estar inconformado, mesmo que ainda não possua a consciência disto.

Assim é que, historicamente, a Advocacia Popular vem aparecendo. Seja com Janaina Dutra, advogada e travesti, militante do Movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transgêneros - LGBTT, aqui no Ceará, num momento mais contemporâneo. Seja com o famoso advogado das Ligas Camponesas, Francisco Julião. Seja com Luiz Gama, no século XIX:

---

316 GHON, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 2008, p.14.



Filho de negra africana livre da região da costa da Mina, pertencente à nação nagô, chamada Luiza Mahin[...]. Era revolucionária natural, sempre com objetivo de libertar sua raça dos grilhões da esavidão [...]. Luiz Gama desdobrava-se como maior paladino da causa libertária no Brasil, atuando no tribunal do Júri, na imprensa, em conferências, em ações mesmo subversivas [...]. Luiz Gama lutava simultaneamente em várias frentes, na legalidade ou fora dela, com o permanente objetivo de libertar o maior número de cativos. Era a missão de sua vida.<sup>317</sup>

Da descrição de Luiz Gama e sua atuação, depreende-se outro aspecto da Advocacia Popular que a Defensoria Pública também deve introjetar: a necessidade de atuar para além dos formalismos da função e em diversas searas. Mesmo sabendo dos limites institucionais ligados à legalidade, isto não impede que se tenha a compreensão de que estratégias outras, legítimas, serão lançadas mão, e que também precisarão ser defendidas:

O texto constitucional brasileiro assegura material e formalmente a resistência. A resistência constitucional se apresenta sob o aspecto formal (direitos políticos e civis consignados na Constituição) e sob o

---

317  
195, 210, 211.

CÂMARA, Nelson. **Escravidão nunca mais!** São paulo: letra.doc, 2009, p.

aspecto material (os direitos materialmente constitucionais, como os princípios implícitos). A resistência constitucional apresenta-se em duas condições: uma, reconhecendo a resistência como fato empírico, o que desse modo protege os fatos sociais, como os movimentos sociais organizados que praticam a desobediência civil, que está incluída no art. 5º, §2º, da CF; a outra, submentendo-a à efetividade normativa das espécies constitucionais, como a objeção de consciência (art. 5º, VIII c/c art. 143, §1º, da CF), a greve 'política' (art. 9º, da CF) e o princípio de autodeterminação dos povos (art. 4º, III, CF) como fator integrador da ordem político-jurídica. Essas espécies de resistências, no que diz respeito à matéria de ordem constitucional.<sup>318</sup>

Afinal, o texto que é positivado é fruto da correlação de forças sociais e tanto a Advocacia Popular, como a Defensoria Pública estão para defender os interesses da maior parte da população, que encontra-se submetida por força do poder econômico, utilizando-se, inclusive, do Estado para isso:

Compreender que os fatores reais de poder determinam o texto e a interpretação constitucional - e, portanto, o núcleo do ordenamento jurídico de uma nação -

significa admitir um fundamento sociológico ao direito, ou seja, implica assumir uma perspectiva de análise socioconstitucional. De fato, à positivação de um direito precede a luta popular pelo seu reconhecimento e garantia, afinal, “(...) o ordenamento jurídico não constitui um conjunto de regras jurídicas cujo sentido e alcance independe do contexto político e social”.<sup>319</sup>

No atual contexto político e social, Advocacia Popular e Defensoria Pública têm o dever de se somar a transformações sociais que garantam uma acessibilidade da maior parte da população a decisões sobre suas vidas, suas famílias e comunidade, bem como a melhores condições materiais.

## O PERFIL DO(DA) ADVOGADO(A) POPULAR

Alberto Kopttke realizou pesquisa junto a membros da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares – RENAP. Nem todos da Advocacia Popular estão articulados na RENAP. Contudo, esta é a Rede, com este perfil, que possui maior duração na história do país, destacando-se, inclusive, internacionalmente, como ressalta Boaventura de Sousa Santos, no Vídeo “Coragem”, de comemoração dos 15 anos da Renap, em 2010. A pesquisa em comento, de Alberto Kopttke, trouxe as seguintes conclusões, dentre outras:

---

319                      ESCRIVÃO FILHO, Antônio. **Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p.33.

Os advogados populares membros da rede possuem, em sua maioria, entre 26 e 35 anos (75%). Portanto, é possível apontar que realizaram sua graduação ao longo da década de 1990 e início desta década [...].

Os membros da Renap atuam em todas as regiões do país, destacando-se o baixo nível de participantes que atuam na região Sul (8%), e a distribuição praticamente equânime entre Sudeste (24%), Centro-Oeste (21%), Nordeste (27%) e Norte (18%).

A formação parece ser uma preocupação dos advogados populares, pois 68% possuem algum tipo de titulação de pós-graduação [...].<sup>320</sup>

Percebe-se que, então, os advogados populares são formados em sua maioria, após a Ditadura Militar e sob a égide da Constituição de 1988, já com a previsão da Defensoria Pública. Também pode se verificar que se concentram nas regiões onde as desigualdades sociais se mostram maiores. Diferente do status erroneo que o senso comum dá a advocacia, que só se move por interesse material, a Advocacia Popular demonstra sua vocação, manendo-se mesmo com o baixo ganho. O baixo ganho também deve ser combatido, não é algo elogioso, devendo ser superado:

---

320 KOPTTKE, Alberto Liebling. **Introdução à teoria e à Prática Dialética no Direito Brasileiro**: a experiência da RENAP. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p.64 e 65.

Em relação ao perfil de renda dos advogados populares, constata-se que 51% recebe entre 1 e 4 salários-mínimos e outros 46% recebe entre 5 e 10 salários e apenas um respondente recebe mais que 10 salários-mínimos. Assim, verifica-se que, embora possuam um bom nível de formação, o nível de renda dos advogados populares é bastante baixo.<sup>321</sup>

A Advocacia Popular possui, assim, uma identidade com os pioneiros da Defensoria Pública, pela falta de reconhecimento material. Não é algo que deva ser ressaltado, mas que pode trazer uma maior proximidade com estas gerações mais antigas da Defensoria Pública e os advogados populares, por encontrarem motivações para seguirem em frente na defesa da população, que não só a questão material.

## **2.2 A ORIGEM DOS(AS) ADVOGADOS(AS) POPULARES**

A mesma obra supramencionada, comprova o que foi defendido inicialmente. Os advogados populares são “recrutados”, surgem da militância social. Esta diferença com os novos quadros da Defensoria, não pode se tornar determinante para um distanciamento. Até porque militantes sociais também terminam

por integrar os quadros da Defensoria, além disto, mesmo que não sejam, devem levar em conta o escopo progressista da Instituição:

Quando questionados sobre qual a origem/local de sua cooptação ou interesse para a advocacia popular, é possível verificar uma incidência considerável das pastorais (16%). Outros 24% fizeram referência ao movimento estudantil como espaço por meio do qual tiveram contato e ingressaram na advocacia popular. Ainda 30% são profissionais advindos dos próprios movimentos sociais, inclusive como destacado pelo entrevistado Juvelino, em relação à prioridade que tem sido dada pelo MST para que alguns de seus quadros tenham formação jurídica.<sup>322</sup>

Este índice ligado ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, agora, com a formatura da turma especial de Direito da Universidade Federal de Goiás este ano, deve subir. Mas, enfim, os dados demonstram a vivência militante dos advogados populares. Isto faz um diferencial. Sendo assim, um desafio da Instituição, da Defensoria, é criar espaço propício aos seus membros, para que adquiram esta vivência, para além dos gabinetes e Fóruns, no intuito de trazer maior excelência ao serviço prestado, que na verdade é um direito, o acesso à justiça.

## 2.3 A PRÁTICA DA ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR

A Assessoria Jurídica Popular só tem sentido junto aos movimentos sociais e populares. O que é defendido aqui é que a Defensoria Pública só conseguirá realizar a sua razão de ser, da mesma forma. A massa de vulnerabilizados, é verdade, em sua maioria, encontra-se desorganizada. Mas os movimentos sociais e populares são a expressão de seu inconformismo, são o esforço organizativo para constituir direitos, ou defendê-los, na perspectiva de mudança da realidade de injustiças e opressões. A Defensoria deve colocar-se ao lado destas lutas:

Todos os direitos da humanidade foram conquistados na luta; todas as regras importantes do direito devem ter sido, na sua origem, arrancadas àquelas que a elas se opunham, e todo o direito de um particular, faz presumir que se esteja decidido a mantê-lo com firmeza.

O direito não é pura teoria, mas uma força viva.<sup>323</sup>

A confiança na relação com a Advocacia Popular é inerente, e a proximidade dos advogados populares são percebidas pelas comunidades, pelos movimentos:

Nas falas comunicadas em Curral Velho, nesse e em outros dias, alguns aspectos parecem marcar as impressões de moradores(as) acerca da singularidade da assessoria jurídica praticada por Luiz

---

323

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

Gama<sup>324</sup>: a) a proximidade, as visitas por ele realizadas, o diálogo com a comunidade em situações informais e cotidianas, a busca pela apreensão da realidade vivenciada por Curral Velho e por compreender as histórias e as relações vivenciadas no lugar com base nos sentidos dados pelos(as) próprios(as) moradores; b) a confiança no importar-se com a comunidade (por parte do advogado), a certeza de que Luiz Gama busca contribuir com o grupo, a negação de que o advogado estaria ali apenas como meio de auferir ganhos (seja o puro reconhecimento pelo trabalho ou em recursos materiais).

[....]

Outros aspectos, contudo, mais ligados à vivência deles junto a Luiz Gama, aparecem nas diferenciações expressas: a) a percepção de que o trabalho do advogado popular liga-se às “causas do povo”, “pra ajudar a sociedade”, um “trabalho pelo direito”, interconectado com outras questões além da atuação local em Curral velho; b) o estabelecimento do vínculo de confiança entre a comunidade e Luiz Gama também por causa desse tipo de trabalho anteriormente citado, e não só pela compreensão do advogado sobre a realidade vivenciada pela comunidade e pela proximidade com os(as) assessorados(as) expressos em outras falas; c) a identificação [...].<sup>325</sup>

---

324

É um pseudônimo utilizado pela autora para se referir a um advogado popular.

325

MARTINS. Martha Priscylla Monteiro Joca. **Direito(s) e(m) Movimento(s):**

**Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em meio Rural no Ceará.** Dissertação. Fortaleza: Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, 2011, p.176, 177 e 178.



Verifica-se que esta é uma construção, um processo. Vivências pessoais que se somam, se articulam. Não se dará num instalar de dedos em uma Instituição do Sistema de Justiça, mesmo ela sendo vocacionada, do ponto de vista normativo, para tanto. Contudo, deve se apontar isto, este deve ser o esforço. A compreensão política das organizações, as estratégias de resistência, a articulação entre o jurídico e o político é um desafio dado para a Defensoria Pública. Não que isto já não tenha acontecido ou não venha acontecendo, e os exemplos seriam vários, como na questão de Pinheirinhos em São José dos Campos - SP, pela Defensoria Pública Estadual; ou na questão da Barragem Figueiredo, no Ceará, acompanhada pela Defensoria Pública da União, inicialmente. Mas, o desafio são estas posturas virarem regra, fazerem parte de uma política institucional e dar-se de forma sistemática:

[...] a compreensão do papel do direito [...] que é muito semelhante entre nós, de não se prender simplesmente ao que está positivado, de reconhecer outros direitos que vem a partir das demandas e das lutas sociais, e usar isso como algo defensável [...]. Eu como advogada reconheço uma ocupação, embora se acha que é ilegal em último caso.<sup>326</sup>

A diferença crucial que se dava entre os primeiros defensores públicos e os advogados populares, que por vezes se confundiam, era o alcance prático de suas ações. Os primeiros, presos à dinâmica de uma Instituição e só com competência para usar ações individuais, tinha por limitados os seus passos. A falta de competência para ações coletivas, inclusive, tolhia o disposto na própria Constituição Federal, do que se havia determinado como seu fulcro:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

Como se vê, se há limites institucionais para a Defensoria Pública diante da Advocacia Popular, também deve se ressaltar que há, estabelecido por nosso ordenamento jurídico, muita identidade também. É preciso também neste ponto colocar, como até agora visto, que a Assessoria Jurídica Popular também não encontra muita identidade na advocacia padrão, agarrando-se a esta, ao seu Conselho de classe, principalmente, do ponto de vista formal, por um instrumento normativo, que não se dispõe muitas vezes no mundo real, para a garantia de sua atuação:

Constituição Federal de 1988.

Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de

personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I - defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

De outra feita, pela defesa de grupos que não possuem acesso às esferas de poder, excluídos, estigmatizados, a Advocacia Popular, articulando-se com a Defensoria Pública, ganhará o plus de ter uma Instituição ao lado de suas causas. Fica nítido que a estratégia de valorização da Defensoria, assim, é cara à Advocacia Popular, pois é importante para seus assessorados. Mas, só fará sentido toda esta valorização, se a prática desta Defensoria Pública valorizada se der nos moldes da Assessoria Jurídica Popular, com identidade e a partir dos movimentos populares organizados.

### **3 A DEFENSORIA PÚBLICA, SEU ESCOPO IDENTIFICADO COM A ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR**

Como já dito, para além dos limites de poder de ação, que apresenta uma instituição pública, a Defensoria via-se limitada por uma cultura voltada só às atividades judiciárias e à competência legal de entrar só com ações individuais. Todavia, nesta disputa de interesses na sociedade, que reflete na produção legislativa

do país, e também na correlação de forças internas na instituição, com o passar do tempo, a Defensoria Pública foi ganhando mais relevância em sua prática, para a população como um todo.

Importante marco temos com a Lei Complementar nº 132, de 2009, que deu ênfase a possibilidade de ações extrajudiciais, a exercer a função com interdisciplinariedade e confirmou a competência da Defensoria de entrar com Ação Civil Pública:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

[...]

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

A Defensoria Pública já havia entrado no rol de legitimados para impetrar Ação Civil Pública, por força da Lei nº 11.448/2007, que alterou a Lei nº 7.347, de 1985. Esta competência decorreu até em irracional disputa de certos setores do Ministério Público, que lutaram contra esta previsão, querendo manter os legitimados a entrar com a ação apenas ao quadro anterior à mudança legal. Postura esta que vai de encontro ao interesse público, ao interesse

da sociedade, pois, quanto mais legitimados, melhor. Se num local, por questões políticas, pessoais ou de construção social e histórica da região, não podemos contar com um dos legitimados, de repente podemos contar com o outro. Se podemos contar com todos, melhor ainda, mais forte se dará a defesa do interesse coletivo. Ademais, deve se observar que o fundamento que move a ação por um espaço ou outro, segue as especificidades de cada local de atuação. Aqui no Ceará, tivemos duas ações impetradas neste sentido, que ganharam espaço positivo junto a opinião pública. A primeira é conhecida ação contra a Termelétrica de Eike Batista, no Complexo Portuário do Pecém:

As obras da Termelétrica MPX Energia não têm data para começar. Previstas para iniciarem em maio, os planos foram suspensos com a decisão do juiz da Comarca de São Gonçalo do Amarante, José Cavalcante Júnior, que deferiu o pedido de liminar da Defensoria Pública do Estado do Ceará ordenando para que a empresa se abstenha de iniciar as obras de construção da usina termelétrica movida a carvão mineral no Complexo do Pecém até o julgamento final da ação civil pública movida pela Defensoria. Do Diário do Nordeste, 30 de Maio de 2008.

Uma ação civil pediu em abril passado a anulação das licenças prévias e de instalação concedidas pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace) para a construção da termelétrica MPX, empresa do grupo EBX do empresário Eike Batista.

De acordo com o defensor público de São Gonçalo do Amarante, Thiago Tozzi, essa decisão é um passo até o julgamento final da ação. 'A causa vai tramitar. As partes serão ouvidas. Vai haver contestação da MPX e da Semace. Haverá uma réplica da Defensoria pública. Há um prazo para que possíveis entidades interessadas na causa se manifestem para participar como assistentes da ação. Haverá perícias e audiências. Tudo isso até a sentença', explica. 'Se o juiz anular as licenças, se ainda houver interesse da empresa, será necessário iniciar outro processo para novas licenças, apresentando outro projeto'. O defensor público acrescentou que o Estudo de Impactos Ambientais (EIA/Rima) apresenta uma série de falhas, que teria impossibilitado a aprovação dos documentos pela Semace. Uma delas é o fato do relatório não apresentar solução para o principal problema de uma usina movida a carvão mineral: emissão de CO<sup>2</sup>.<sup>327</sup>

A segunda, foi contra a remoção de comunidades, pela obra do Veículo Leve sobre os Trilhos (VLT), pensanda no sentido de atender a especulação imobiliária e construtoras e não ao interesse público, aos interesses coletivos, esquecendo os direitos das famílias atingidas:

---

327

Ecocodebate - Cidadania & Meio Ambiente. **Termelétrica MPX Energia, Pecém, CE: Juiz concede liminar e obras são suspensas.** Disponível em: <<http://www.ecocodebate.com.br/2008/05/31/termelétrica-mpx-energia-pecem-ce-juiz-concede-liminar-e-obras-sao-suspensas/>>.  
Acesso em: 15 Mai 2012.

A Defensoria Pública do Ceará entrou com uma Ação Civil Pública (ACP) contra o Governo do Estado e a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace). De acordo com o defensor público da área de moradia, José Lino Fonteles, a ação visa defender moradores das áreas de desapropriação relacionadas a construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que liga a Parangaba ao Mucuripe, passando por 22 comunidades.

De acordo com o defensor público, a Defensoria Pública entrou com uma ACP, com pedido de tutela antecipada, para vetar o estudo de impacto ambiental feito pela Semace. O defensor explica que a Semace realizou audiência pública para completar o estudo, mas não deu a oportunidade de a comunidade se manifestar. A ação visa, dentre outras coisas, a anulação desse estudo e que a comunidade seja submetida a uma nova audiência pública.

[...]

Remoção deve ser para local próximo

As famílias alegam, segundo o defensor público, que serão removidas para um conjunto habitacional a ser construído no bairro Jose Walter. No entanto, essa prática é contra a legislação municipal, diz o promotor. “A legislação prevê que a remoção deve ser feita para local próximo a área de desapropriação”, explica José Lino Fonteles.

Número de famílias afetadas pode chegar a 20 mil

De acordo com José Lino Fonteles, o número de famílias afetadas é impreciso, podendo chegar até a 20 mil habitantes. “Fala-se em cinco mil famílias, mas existem casas com até cinco unidades familiares. Nós não podemos precisar a quantidade de famílias afetadas, podem ser até 20 mil”, explica.<sup>328</sup>

A importância das ações coletivas é a possibilidade maior de atacar as causas das violações de direitos. A assessoria a causas individuais, apesar de ser necessária, indispensável, acaba, tão somente, por “apagar incêndios”, que pelo volume, não dá para a Instituição albergar e também não chega a raiz dos problemas. A Defensoria Pública da União, aqui no estado do Ceará, vem, da mesma forma que os exemplos anteriores da Defensoria Pública do Estado, destacando-se por perceber a importância deste expediente, como no caso Barragem Figueiredo, localizada na Região do Médio Jaguaribe:

O Juiz Federal Francisco Luís Rios Alves, da 15ª Vara de Limoeiro do Norte, acatou Ação Civil de Tutela interposta pela

---

328 GT Combate ao Racismo Ambiental. **CE- Defensoria Pública entra com ação civil pública contra o Governo do Estado.** Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2011/12/ce-defensoria-publica-entra-com-acao-civil-publica-contra-governo-do-estado/>>. Acesso em 15 Mai 2012.



Defensora Pública Federal Gislene Frota Lima, a partir de denúncia apresentada pela Rede Nacional de Advogad@s Populares (RENAP), e determinou a paralisação das obras da Barragem Figueiredo.

A decisão estabelece que elas devem ser suspensas “até que seja realizada a perícia técnica recomendada pelo IPHAN, por equipe interdisciplinar, constituída de arqueólogos, historiadores e arquitetos, e que as recomendações advindas do exame técnico sejam atendidas de modo a mitigar os danos ao patrimônio cultural resultantes da obra pública”.

O Juiz deu prazo de 90 (noventa) dias ao réu, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas –DNOCS, “para que apresente o estudo técnico complementar ao EIA/RIMA, em atenção à disciplina legal, especialmente o disposto nas Portarias do CONAMA e IPHAN, sob pena de pagar multa diária no valor de R\$ 5.000,00, a ser depositada em proveito do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, nos termos dos Artigos 13 e 20 da Lei 7.347, de 1985”.

A decisão é do dia 9 de agosto, e o Juiz determinou que dela tenham ciência não só as partes envolvidas, como ainda o Ministério Público Federal.<sup>329</sup>

---

329 Portal do Mar. **CE - Justiça determina paralisação das obras da Barragem Figueiredo.** Disponível em: <<http://www.portaldomar.org.br/blog/portaldomar-blog/categoria/noticias/ce-justica-determina-paralisacao-das-obras-da-barragem-figueiredo>>. Acesso em: 15 Mai 2012

Estes relevantes predicados conquistados para a Defensoria Pública, por fim, termina por colocá-la próxima a Assessoria Jurídica Popular. Christianny Diógenes bem dispõe no quadro<sup>330</sup> abaixo, as diferenças entre a chamada Assessoria Jurídica Tradicional e a Assessoria Jurídica Inovadora, a Popular. Nisto podemos verificar a caminhada de aproximação da Defensoria Pública:

Tradicional	Inovador
Inovador	Coletivo
Demandas clássicas	Demandas de impacto social
Assistencialismo	Emancipação
Apatia	Participação
Sacralização do Direito	Desmistificação
Controle da litigiosidade	Explosão de litígios
Acesso ao Judiciário	Acesso à justiça amplo
Advocacia tradicional	Interdisciplinariedade
Ética utilitária	Ética comunitária
Certeza	Justiça

Como visto, ponto a ponto esta aproximação da Assessoria Jurídica Popular vêm se dando. Pelo menos, as condições legais

330 MAIA, Christianny Diógenes. **Assessoria Jurídica popular - teoria e prática emancipatória**. Dissertação. Fortaleza: Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, 2006, p.87 e 88.

estão dadas para tanto, com possibilidade de ação civil pública, com a interdisciplinariedade como norte de atuação e tendo meios extrajudiciais postos como alternativas de resolução dos conflitos. Pelos exemplos acima vistos, têm-se também a dimensão do impacto social. Quanto a questão da participação, pode-se dar o bom exemplo da cartografia social, que está sendo articulada pela RENAP, junto com as Defensorias, organizações locais, comunidades e instituições de ensino superior, para a defesa dos interesses das famílias que serão impactadas, negativamente, pelo perímetro irrigado previsto a partir da Barragem Figueirido, já acima citada. Daí também decorre uma maior proximidade da luta por emancipação, em vez do puro assistencialismo. Quanto a ética comunitária, podemos ver que esta compreensão desperta-se em relações que decorrem ações como a do Campo Paulista, como segue a descrição:

O Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas da Defensoria Pública do Ceará entrou ontem com Ação de Manutenção de Posse com Pedido de Liminar (protocolo 906137-11.2012.8.06.0001), em caráter urgentíssimo, em defesa do “Campo do Paulista”, que pertence ao patrimônio histórico-cultural da Comunidade do Serviluz. Na ementa, a Ação é justificada da seguinte forma:

“O ‘campo do paulista’ há mais de 50 anos pertence ao patrimônio histórico-cultural da Comunidade do Serviluz, sendo

espaço de exercício de vários direitos fundamentais do lazer ao esporte, com reflexo na segurança pública e no direito à cidade (atualmente são 16 times de futebol, 8 do Serviluz e 8 das redondezas, sem esquecer das escolinhas no sábado pela manhã e dos rachas diários que usam continuamente o campo desde 1960). Desde 1996 foi criada juridicamente a “LIGA ESPORTIVA DO GRANDE SERVILUZ” vinculada ao campo. Na manhã de hoje, 26 de abril, supostos proprietários começaram a cercar o campo, o que está deixando a comunidade inteira, das crianças aos idosos, em estágio de grande angústia. É que à comunidade a ‘propriedade’ foi apenas alegada, não foi provada, não foi apresentado nenhum documento de propriedade. E mesmo que tal propriedade seja provada, ELA CARECE ATUALMENTE DE EFEITOS JURIDICOS, em face do não exercício de sua função social por 50 anos. Perecimento do Direito à Propriedade dada a omissão do seu exercício. E além disso, o SERVILUZ, pelo plano diretor de Fortaleza é ZEIS – Zona Especial de Interesse Social. Não se pode esquecer, ainda, que se for possível ter propriedade nesta área, a do Campo do Paulista, pelo usucapião, pertence a Comunidade/Liga. Precedente jurisprudencial: Periculum in mora e fumus bonis iuris fartamente configurado”.

A Ação informa que a comunidade só foi informada do pretense direito da Craveiro Imobiliária ao terreno através de

matéria jornalística veiculada na edição do dia 22 de abril do jornal O POVO, pois nenhum documento de propriedade foi apresentado à Liga/Comunidade. E esclarece:

“Nestas 5 (cinco) décadas de existência do CAMPO DO PAULISTA, a Comunidade não foi procurada por nenhum proprietário, apresentando documentação. Sabe-se, por relato do Sr. CICERO SINÉSIO DE MENEZES, filho do fundador do Campo, Sr. EDUARDO CINÉZIO DE MENEZES (conhecido como Inspetor Paulista), que ainda na década de 60 uma família tentou dizer-se proprietária mas que não houve qualquer avanço por ter sido considerado “terreno de marinha”.<sup>331</sup>

Percebe-se, ainda, dificuldade quanto a explosões de demandas, por causa das peculiaridades que enquadram toda e qualquer política institucional. Todavia, este é um passo necessário a ser dado de forma contundente, sem medo. Apesar disto, vê-se potencial para a conseqüente quebra com o apego à certeza jurídica e à sacralização do direito, pois todas estas características da Assessoria Jurídica Popular precisam ser vividas de forma interdependente, se não perdem muito de seu potencial inovador:

---

331 GT Combate ao Racismo Ambiental. **Defensoria Pública do Ceará entra com ação em defesa da Comunidade do Serviluz.** Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2012/04/defensoria-publica-do-ceara-entra-com-acao-em-defesa-da-comunidade-do-serviluz/>>. Acesso em: 15 Mai 2012.

Nesse trabalho de educação jurídica popular, é natural o afloramento de novos conflitos, pois, uma vez conhecedor das normas, o povo organizado vai à luta pela efetivação de seus direitos. Assim, lembramos mais uma característica da AJP, que é a explosão dos litígios, ao passo que a prática jurídica tradicional é marcada pelo controle à litigiosidade. Podemos afirmar que tais características decorrem da própria concepção do Direito, pois, como vimos, a AJP compreende o Direito como um instrumento de transformação social,

capaz, portanto, de impulsionar mudanças na sociedade a partir de conflitos sociais, já os serviços legais tradicionais encaram o Direito como um instrumento de controle social e, desse modo, um mantenedor do status quo.<sup>332</sup>

Esta é perspectiva posta, que se sabe poderá dar-se com indas e vindas. Mas que, se mantendo coerente com seu escopo, poderá superar os obstáculos postos e se avançar na construção de uma sociedade mais justa e solidária, diminuindo as suas desigualdades sociais.

## DO ESCOPO DA DEFENSORIA PÚBLICA QUE A LEVA À ASSESSO-

---

332 MAIA, Christianny Diógenes. **Assessoria Jurídica popular- teoria e prática emancipatória**. Dissertação. Fortaleza: Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, 2006, p.90.

## RIA JURÍDICA POPULAR

A Defensoria Pública filiando-se às causas dos desassistidos, oprimidos e excluídos filia-se às causas da maior parteda população. Dopontode vistanormativo institucional, apenas utiliza-se sinônimos como hipossuficientes, vulnerabilizados. Para tanto, sem perder seu aspecto de defesa de direitos individuais, transcendem estes, para a consecução de direitos econômicos, sociais e culturais, que são melhor defendidos na seara coletiva:

Mais que isso, a previsão de assistência jurídica integral remete à noção da ampliação do papel da Defensoria Pública, da originária atuação na defesa do acusado criminalmente, para instituição destinada a promover, inclusive pela via judicial, todos os direitos estabelecidos, no que se inclui a categoria de econômicos, sociais e culturais, visto possuem conteúdo próprio e possibilidade de fixação objetiva dos direitos e das correspondentes obrigações estatais[...].<sup>333</sup>

Aqui quer se afirmar que se deve ir além das obrigações estatais, haja vista o limite destas. Parece ser uma proposição contraditória para uma instituição estatal, mas, percebendo-se os limites do Estado em uma sociedade capitalista e sopesando a

---

333 SARLET, Ingo Wolfgang. **Revista da Defensoria Pública**. Ano 1. Vol 2. São Paulo: Escola de Defensoria Pública do estado de São Paulo, 2008, p.328.

quem a Defensoria deve servir, defender, encontra-se coerência. A superação destes limites do Estado, sempre propagandeados para a negação de direitos, pôde ser vista, por exemplo, no episódio de criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que surgiu de baixo pra cima, na mobilização dos movimentos sociais, como descrevem as palavras de Maria Tereza Aina Sadek:

De fato, a mobilização de atores sociais constituindo o Movimento pela Defensoria Pública alterou a correlação de forças até então prevalecente e favoreceu a construção de uma instituição em moldes inovadores: internamente, a possibilidade de governança democrática; externamente, a abertura para a fiscalização e a participação popular, por meio da Ouvidoria externa, do conselho consultivo, de ciclo de conferências.<sup>334</sup>

Por isso que neste avanço tão quisto, que se propugna para a Defensoria, adere-se às palavras de Luciana Zaffalon, em exortar que a empreitada desta instituição é a Justiça Social, sublimando qualquer amarras:

Retomando Coutinho (2009) e Junkes (2004) podemos dizer que o Estado de uma sociedade tão desigual quanto a nossa é um Estado que opera compelido pela necessidade de defender, sob formas mais ou menos veladas, a parcela amiga da parcela inimiga da sociedade. O Princípio da Justiça Social é o que confere o direito

---

334 CARDOSO, Luciana Zaffalon, Leme. **Uma Fenda na Justiça - A defensoria pública e a construção de inovações democráticas**. São Paulo: HUCITEC, 2010, p.23.



à sociedade (incluindo-se os “inimigos” que compõe a ralé” de exigir do Estado uma atuação vinculada à redução dos desequilíbrios sociais e comprometida simultaneamente com a garantia e a promoção da igualdade de todos os seus integrantes, no que se refere à liberdade, à dignidade e às oportunidades.

À Defensoria resta a empreitada desse dever de realização de Justiça Social, não apenas no que se refere a direitos individuais, mas, essencialmente, no que tem alcance coletivo e se efetiva ante outras esferas de governo que não somente o Judiciário.<sup>335</sup>

Conclama-se a uma subversão da valoração das relações esperadas de quem segue as carreiras jurídicas, bem como das formalidades exigidas, para se poder realizar os conteúdos esperados. Ao se consolidar tal comportamento, tal postura, finalmente ter-se-á um instrumento efetivo ao acesso à justiça, também na esfera do poder público.

### **3.2 DAS PRÁTICAS EXITOSAS DOS(AS) DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS)**

Nos Congressos Nacionais de Defensores Públicos há apresentações de teses e práticas exitosas destes. Analisando o Livro que traz estas práticas e teses inscritas, no X Congresso Nacional de Defensores Públicos, que em ocorreu Natal-RN,

---

335

Id. 2010, p.77.

percebe-se bem esta fase de transição pela qual passa a Instituição. O estado de transição não significa que se caminha para uma Defensoria Pública plena no seu mister de acesso à justiça, de Assessoria Jurídica Integral, de forma a alcançar as expectativas da população controlada em suas proposições insurgentes. Significa que há possibilidade de se fazer esta caminhada, mas que sofre, para tanto, resistências internas e externas, para os segmentos acomodados e /ou satisfeito de como tudo está.

O pé na Defensoria apequenada é percebida em práticas que realizaram o direito das pessoas, mas sem nenhuma articulação com o fortalecimento da organização popular, nem perspectiva de rupturas a partir das contradições existentes na nossa sociedade. Enquanto as mudanças são percebidas na brumas leves das paixões<sup>336</sup> que vêm de dentro da própria Defensoria. Paixões de profissionais às causas populares, aos movimentos organizados, que os interligam às lutas vivas por transformações na sociedade.

Cometer-se-ia injustiças ao se querer esgotar a citação destas práticas neste artigo, mesmo se restringindo “só” as apresentadas no último Congresso de Defensores. Mas, se fará referência a algumas que se destacaram no sentido deste debate. Começamos pela “Defensoria Pública, Movimentos Sociais e Educação em Direitos: a experiência de fomento à criação, democratização e fortalecimento de associações comunitárias em São José dos Campos, São Paulo”, de Jairo Salvador Souza. Nesta ação, a regularização jurídica das associações está

concatenada com a luta pela democratização da terra urbana, procurando reforçar a luta popular de forma a romper com relações fisiológicas que engessam esta subvelação necessária:

Segundo dados oficiais, há noventa e três loteamentos irregulares no município de São José dos Campos, sendo certo que o processo de regularização fundiária desses bairros já se arrasta há mais de dez anos, sem qualquer participação da população envolvida.

Neste cenário, pode-se afirmar que um dos mais graves problemas sociais vivenciados pela população hipossuficiente do município reside na ausência de uma política pública de regularização fundiária, com todos os seus consectários lógicos, quais sejam: insegurança jurídica da posse, ausência de participação qualificada da população no processo de regularização.

Com efeito, o processo de regularização fundiária no município é conduzido de forma meramente burocrática pelos gestores municipais, sendo delegado aos vereadores que integram a base governista a condução de todo o processo, o que ocorre no compasso de suas agendas políticas. Em outros termos, o processo de regularização fundiária plena (jurídica e urbanística) é desenvolvido em “conta-gotas”, transformado-se em fonte inesgotável (enquanto não concluído) de barganhas políticas.<sup>337</sup>

---

337 Congresso Nacional de Defensores Públicos. **Livro de teses e práticas exitosas: erradicação da pobreza na atuação da defensoria pública; as várias dimensões do acesso à justiça.** Rio Grande do norte, 2011, p. .269

Outra prática que se destacou para o debate deste artigo, utilizando-se de diversas estratégias para o enfrentamento das questões, foi da Defensoria Pública da União, em Belo Horizonte:

Para promover as remoções, o Poder Executivo Municipal realizou procedimento denominado “selagem” de imóveis, consistente em pichação numérica com tinta spray vermelha nos muros e paredes dos imóveis que seriam desapropriados.

Em seguida, o Município realizou procedimento de cadastro e avaliação do imóvel, oferecendo 3 opções ao expropriado: 1) reassentamento em unidade habitacional de 2 ou 3 quartos (50m<sup>2</sup>), 2) Reasseentamento monitorado em imóvel escolhido pelo desapropriado no valor de até R\$30.000,00 (PROAS); ou 3) Indenização em dinheiro.

Diversas famílias não se enquadravam no perfil do reassentamento proposto (matéria anexa), tais como as famílias numerosas, as que tinham quintais ou criação de animais, e as que residiam em moradias de uso misto (residencial e comercial), posto que os apartamentos de 2 ou 3 quartos não atendiam a esta tipologia de famílias. A estas famílias restam duas opções: a opção do reassentamento monitorado,

contudo, atualmente, o valor máximo do imóvel se limita ao teto de R\$ 30.000,00 (atual valor do PROAS); ou então, a opção de indenização em dinheiro, calculada pelo valor das benfeitorias existentes, excluindo-se o valor do terreno, do ponto do comércio, e demais valores materiais e imateriais, pois, segundo entendimento da Procuradoria do Município, o morador da favela é invasor de terra pública, e portanto, possuidor de má-fé (matéria anexa), não tendo direito de receber qualquer valor pelo terreno ou pela exploração econômica do imóvel.<sup>338</sup>

A prática exitosa inscrita no supracitado Congresso que enfrentou esta situação foi a “Atuação extrajudicial e interestitucional para aprimoramento de política pública habitacional” de Marcelo Ribeiro Nicolielo. Com atuação junto à Prefeitura, à Caixa Econômica e ao Ministério das Cidades, conseguiu-se modificar a Instrução normativa nº 16 de 2011, aprimorando a política habitacional do Governo Federal, com reflexos a todos entes da Federação:

Após parecer técnico favorável, O Ministério das Cidades editou a Instrução Normativa nº 16 de 2011, incluindo como critério de indenização o valor do terreno, dos bens materiais, dos bens imateriais e os decorrentes da exploração econômica do imóvel, garantindo-se o princípio constitucional da indenização justa (art. 5º,

inciso XXIV, da CR 88) para todas as obras realizadas no Brasil com recursos do FAT e FGTS.

Ainda com ação de reparação de dano, a Defensoria conseguiu suspender as pichações do Poder Executivo Municipal. Como visto, a soma de estratégias, como de realizar audiências públicas, negociações extrajudiciais e ação coletiva, terminaram por trazer encaminhamento concreto para o conflito:

Na visão tradicional, há uma evidente desarticulação de sujeitos de direito, alheios à dimensão social que se vincula ao caso a ser objeto do serviço jurídico. Por tal razão, a tônica dessas atividades está voltada unilateralmente para a solução judiciária dos litígios, considerados tais conflitos como fenômenos pontuais em si mesmos, deslocados do ambiente e das múltiplas determinações sociais.<sup>339</sup>

A soma de estratégias, beneficiada aqui com a força institucional, terminou por dar algum resultado. A combinação de atuações diferenciadas, a prática da advocacy não encontra nenhum obstáculo ao ser realizada por uma instituição, pelo contrário, só ganha força.

---

339 LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008, p.63.

### **3.3 OUVIDORIA EXTERNA COMO INDUTORA DA DEFENSORIA AO CUMPRIMENTO DE SEUS OBJETIVOS**

O Sistema de Justiça e suas Instituições são a face do poder público mais distante de controle social. Há de se romper com a estrutura militar destes espaços, implementando mandatos para tribunais, por exemplo, e garantindo democracia interna. Somando-se as estas idéias, implantou-se a Ouvidoria externa da Defensoria Pública.

Este expediente só é cumprido por seis estados da Federação, desobedecendo-se a própria Lei Orgânica da Defensoria. E agora que a Defensoria Pública da União encaminha a implementação da sua Ouvidoria Externa. Nesta questão, vê-se que a legalidade e os formalismos são observados a depender dos interesses dos segmentos políticos, e seu espaço na correlação de forças na sociedade. Inobserva-se os formalismos e a legalidade para distanciar-se do povo, é o que se tem neste episódio. Caminho que distancia a Defensoria do seu escopo.

Esta questão da Ouvidoria externa comprova a distância ainda existente do corpo de defensores do perfil de quem pratica Assessoria Jurídica Popular. Afirma-se isto, por não quererem nenhuma relação que retire a distância que possuem da população assessorada. E veja que a Ouvidoria externa nem possui o poder

de voto nos conselhos superiores das defensorias, apenas voz.

É de se perguntar, por que tanta resistência? A resposta parece óbvia, passando da cultura hermética das Instituições do Sistema de Justiça, passando pelo elitismo das carreiras jurídicas, chegando à comodidade de ninguém querer ser pautado por ninguém.

Todavia, há de se lembrar que os membros destas Instituições são servidores da sociedade, para cumprir determinado objetivo. E não há melhor instrumento para Defensoria do que se ligar diretamente aos movimentos populares, tendo em vista a quais interesses esta Instituição deve se submeter:

A criação de uma Ouvidoria externa, inserida em uma instituição jurídica, caracteriza um inovador mecanismo de controle e participação social que potencialmente gesta um novo referencial não apenas para as Defensorias, mas para todo o sistema de justiça, atendendo a um anseio há tempos consolidado.<sup>340</sup>

Além de consolidar a Ouvidoria externa na Defensoria Pública, deve-se avançar com este mecanismo junto as demais instituições do Sistema de Justiça. Esta caminhada propiciará uma realidade mais favorável a realização de direitos humanos fundamentais.

---

340 CARDOSO, Luciana Zaffalon, Leme. **Uma Fenda na Justiça - A defensoria pública e a construção de inovações democráticas**. São Paulo: HUCITEC, 2010, p.173.



## 4 CONCLUSÃO

As características que constituem uma Assessoria Jurídica Popular contribuiria, e muito, para a realização do Princípio da Eficiência, na Defensoria Pública (art. 37, da CF). A Assessoria Jurídica Popular, nascida dos movimentos, suas lutas e demandas demonstra-se o instrumento moldado nos enfrentamento sociais para a consecução dos objetivos dos movimentos populares. As lutas que encontram eco na construção de uma sociedade justa e solidária posta na Constituição Federal, nada mais querem que uma meio social que os coletivos garantam subjetividades, em condições materiais justas, ou melhor dizendo, a ponto de conferir realizações pessoais em vida comunitária.

Discursos e práticas no âmbito do direito valeram-se por demais das chamadas teorias críticas. Mas estas só não se fazem discursos acadêmicos vazios, quando forjadas e utilizadas para as lutas sociais que demandam mudanças na verticalidade da sociedade, refletida, muitas vezes, em seu ordenamento estatal, ou melhor, na aplicação deste. E impõe-se a pergunta aos defensores públicos, por qual aplicação se pautarão, por qual hermenêutica irá se dar o seu trabalho: “Cabe, portanto, ao jurista, conhecer e admitir a estrutura normativa em questão e, a partir daí, optar pelo método de trabalho que reconheça mais adequado à sua intenção quanto à realização do direito”.<sup>341</sup>

---

341                      ESCRIVÃO FILHO, Antônio,. **Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p. 45.

A Defensoria poderá se perder nos corporativismos e vaidades das disputas entre as Instituições do Sistema de Justiça, com discursos cheios de valores e ações vazias de conteúdo. Interna e externamente forças políticas, sujeitos atuam no intuito de fazê-la maior, cumpridora de seu dever de lutar pela maior parte da população, quer dizer, ir de encontro ao poder constituído, a realidade posta. É dever da Advocacia Popular estar ao lado de quem internamente luta por uma Defensoria Pública fortalecida para a sociedade e não só para seus integrantes.

A Defensora Pública do Estado do Ceará, Amélia Rocha, sempre ressalta a importância da complementariedade do trabalho dos advogados populares e os defensores públicos. Mas, neste artigo quer se dar um passo além. Dizer que cabe mais que um trabalho articulado. Em nossos mundos de utopias, caberia dizer que esta articulação, na verdade, é uma simbiose, que cada um dentro das peculiaridades de seus espaços, atuam juntos para realizar a mesma construção. Para tanto, há de se observar que a forma determina o objeto da construção. Então, as ações, os instrumentos desta construção se materializam a partir de mecanismos e vivências, chamados aqui de Assessoria Jurídica Popular.

## REFERÊNCIAS

Anel de Tucum. Disponível em: <<http://anel-de-tucum.blogspot.com.br/2012/04/leonardo-boff-em-sempre-um-bom-papo.html>>. Acesso em: 15 maio 2012.

BUZANELLO, José carlos. Direito de resitência Constitucional. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

CÂMARA, Nelson. Escravidão nunca mais! São paulo: letra.doc, 2009.

CARDOSO, Luciana Zaffalon, Leme. Uma Fenda na Justiça - A defensoria pública e a construção de inovações democráticas. São Paulo: HUCITEC, 2010.

GT Combate ao Racismo Ambiental. CE - Defensoria Pública entra com ação civil pública contra o Governo do Estrado. Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2011/12/ce-defensoria-publica-entra-com-acao-civil-publica-contra-governo-do-estado/>>. Acesso em 15 mai 2012.

\_\_\_\_\_ Defensoria Pública do Ceará entra com ação em defesa da Comunidade do Serviluz. Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2012/04/defensoria-publica-do-ceara-entra-com-acao-em-defesa-da-comunidade-do-serviluz/>>. Acesso em: 15 maio 2012.

Congresso Nacional de Defensores Públicos. Livro de teses e práticas exitosas: erradicação da pobreza na atuação da defensoria pública; as várias dimensões do acesso à justiça. Rio Grande do norte, 2011.

CORTANO JUNIOR, Erolthus. O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

Ecodebate - Cidadania & Meio Ambiente. Termelétrica MPX Energia, Pecém, CE: Juiz concede liminar e obras são suspensas. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2008/05/31/termelétrica-mpx-energia-pecem-ce-juiz-concede-liminar-e-obras-sao-suspensas/>>. Acesso em: 15 maio 2012.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio,. Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

GHON, Maria da Glória. Novas Teorias dos Movimentos Sociais. São Paulo: Loyola, 2008.

IHERING, Rudolf von. A luta pelo direito. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

KOPTTKE, Alberto Liebling. Introdução à teoria e à Prática Dialética no Direito Brasileiro: a experiência da RENAP. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LIMA JR, Jayme Benvenuto (org.). Independência dos Juízes no Brasil - Aspectos relevantes, casos e recomendações. Recife: GAJOP; Bagaço, 2005.

LUXEMBURGO, Rosa. Reforma ou Revolução. São Paulo: Expressão Popular.

LUZ, Vladimir de Carvalho. Assessoria Jurídica Popular no Brasil. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

MAIA, Christianny Diógenes. Assessoria Jurídica popular - teoria e prática emancipatória. Dissertação. Fortaleza: Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, 2006.

MARTINS, Martha Priscylla Monteiro Joca. Direito(s) e(m) Movimento(s): Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em meio

Rural no Ceará. Dissertação. Fortaleza: Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, 2011.

Portal do Mar. CE- Justiça determina paralização das obras da Barragem Figueiredo. Disponível em: <<http://www.portaldomar.org.br/blog/portaldomar-blog/categoria/noticias/ce-justica-determina-paralisacao-das-obras-da-barragem-figueiredo>>. Acesso em: 15 maio 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Revista da Defensoria Pública. Ano 1. Vol 2. São Paulo: Escola de Defensoria Pública do estado de São Paulo, 2008.

STCHUKA, Piotr. Direito de classe e revolução socialista. São Paulo: Instituto José Luis e Rosa Sunderman, 2001.



# TODO DEFENSOR PÚBLICO É UM EDUCADOR JURÍDICO POPULAR? A PRÁTICA DA EDUCAÇÃO JURÍDICA POPULAR EM DIREITOS HUMANOS NA RELAÇÃO ENTRE A DEFENSORIA PÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES.

*Tânia Regina de Matos<sup>342</sup>*

## RESUMO

Em razão do contato quase que diário do Defensor Público com o povo é possível que este profissional se torne um educador jurídico popular. Para que isso ocorra é preciso haver uma troca

---

342 Defensora Pública em de Mato Grosso. Especialista em Ciências Penais e Psicanálise. Membro do Conselho Superior da Defensoria Pública, da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica - MT, da União Brasileira de Mulheres - MT, da Associação Nacional de Magistradas na qualidade de colaboradora. Sócia-fundadora da REPARE (Rede Permanente de Assistência ao Recluso e ao Egresso) e da ACCV (Associação Comunitária de Comunicação Várzeagrandense).

de conhecimento entre o constituinte e o Defensor, ou seja, uma relação de confiança entre esses dois atores deve ser estabelecida. A participação de membros da Defensoria Pública do Estado junto aos movimentos sociais e populares de Mato Grosso ajudou a difundir os direitos fundamentais e humanos entre a população carente que ciente de sua cidadania, passou a cobrar por políticas públicas ainda insipientes em determinados setores.

Palavras-chave: Educador. Popular. Troca. Conhecimento. Movimentos.

## 1 TODO DEFENSOR PÚBLICO É UM EDUCADOR JURÍDICO POPULAR?

O(a) Defensor(a) Público(a) na sua atuação é capaz de escutar seu constituinte (cidadão que necessita de assistência jurídica), com cuidado e afeto? Pratica a alteridade? Consegue estabelecer um diálogo de forma horizontal, nutrida de respeito, consciente de que seu assistido é sujeito de direitos? Tem compreensão de que não há dicotomia entre conhecimento científico e conhecimento popular? Estabelece diálogo com grupos em situação

de vulnerabilidade social?

Antes de responder aos questionamentos, pertinente lembrar que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a



promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

Dessa forma, a rigor da lei, todo(a) Defensor Público(a) deveria ser um educador jurídico popular. Entretanto, para que isso ocorra é preciso refletir sobre quais valores norteiam a prática jurídica voltada para o povo. Se o profissional ou a instituição a qual pertence não fizer esta provocação interna, dificilmente um Defensor Público se tornará um educador jurídico popular.

A Defensoria Pública como desenhada na Constituição deve fomentar a formação crítica dos estudantes e estagiários e a pós- formação de seus operadores e funcionários a fim de possibilitar a participação deles na transformação da realidade da população carente.

A vivência deste operador deve ser mais próxima possível de seus constituintes, ouvindo com cuidado a explicação sobre os fatos de sua realidade.

O(a) Defensor(a) Públicos(a) para atuar com qualidade, atendendo aos anseios de seus constituintes, precisa aprender com o povo, conforme ensina Miguel Arroyo, “o ser humano aprende a ser humano, aprendendo os significados que outros humanos dão à vida, à terra, ao amor.”<sup>343</sup> É necessário que o

profissional se coloque no lugar do outro.

Educação na visão freireana é uma conduta, um conjunto de valores, um compromisso, uma postura, é uma relação entre pessoas, entre gerações. Nesta compreensão todos, inclusive os constituintes, são capazes de produzir conhecimento, que é fruto da análise da realidade.

Seguindo este raciocínio, o constituinte do(a) Defensor Público(a) precisa confiar em seu procurador, ter certeza de que seu representante o entende. Para que isso ocorra o(a) profissional precisa superar a distância que foi construída entre ele(a) e seus constituintes ao longo da sua formação cujo conteúdo foi basicamente científico. Aliás, o estudante de direito quando ingressa numa faculdade busca este tipo de conhecimento. Assim, tendo como professores magistrados, promotores de justiça, procuradores e outros operadores, os estudantes acabam sendo receptores passivos de conteúdo jurídico.

Apropriado citar a lição de Eugênio Raúl Zaffaroni em sua clássica obra *Em busca das penas perdidas*, no que tange à formação e ao treinamento dos operadores dos órgãos judiciais.

O jurista argentino esclarece os motivos que impedem o crescimento de profissionais voltados para uma evolução crítica do ensino jurídico, entre eles, ressalta: **considerável massificação do ensino** (aumento indiscriminado de

construção do projeto popular para o Brasil, 27 de Outubro de 2011, publicado no site <[www.recid.org.br](http://www.recid.org.br)>. Acessado em Março de 2012.

faculdades privadas), redução da bibliografia, adestrada incapacidade para vincular fenômenos e, em geral, uma degradação tecnocrática do direito.<sup>344</sup>

Nesta perspectiva, a atuação deste profissional se cingirá ao que ele aprendeu sobre o Direito durante sua faculdade, ou seja, apenas e tão somente aos conteúdos acadêmicos transmitidos, na maioria das vezes, por professores positivistas.

Portanto, para que o(a) Defensor (a) Público(a) se torne um(a) educador(a) jurídico(a) deve estar atrelado aos movimentos sociais, participando inclusive deles, mostrando que o controle social deve ser exercido pelo povo sobre o Estado, e não o contrário.

Através dessa atuação o(a) profissional se aproxima da população e tenta demonstrar que também é sujeito passivo de opressão. Como tal, articula-se para quebrar a hegemonia do pensamento dominante sobre justiça.

O(a) educador(a) jurídico(a) popular deve ser instrumento de transformação social para efetivar as políticas públicas de saúde, educação, habitação, assistência social, trabalho e segurança pública, ainda insuficientes na grande parte do território nacional.

Diante disso, o(a) Defensor(a)/educador jurídico popular tem que comprometer-se com as discussões e articulações que

344 ZAFFARONI, Raúl Eugenio. **Em busca das penas perdidas**. A perda da legitimidade do sistema penal. 5ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

contribuam para o empoderamento popular, ou seja, participar de Conselhos de Direitos, estar presente em conferências, audiências públicas e fóruns, apresentando projetos para trocar informações com os cidadãos, bem como fortalecer os instrumentos de comunicação popular e fomentar a criação destes canais.

O(a) Defensor(a)/educador(a) deve também orientar seus constituintes a ocuparem espaços políticos e decisórios para transformarem a sua realidade. Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da República Federal do Brasil, e a Defensoria Pública tem a função de consolidar estes objetivos. A maior fome do povo não é de comida, mas de beleza e sonho.

## **2 A PRÁTICA DA EDUCAÇÃO JURÍDICA POPULAR EM DIREITOS HUMANOS NA RELAÇÃO ENTRE A DEFENSORIA PÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES.**

A experiência da Defensoria Pública de Mato Grosso na prática da educação jurídica popular em direitos humanos começou logo que foi instalada, em 24 de Fevereiro de 1999, com apenas 24 profissionais. No início a maior demanda era para resolver conflitos conjugais, pensão alimentícia, acompanhamento de processos executivos de penas, etc.

Em 2002, ou seja, três anos depois o Governo do Estado

publicou a lei 7.815 destinando assento à Defensoria Pública no Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDM-MT). Desde então, a Instituição vem participando ativamente da maioria das atividades pontuais, projetos e programas atinentes à temática da mulher.

Convocada a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres pela Presidência da República no ano de 2004, o CEDM-MT, sob a direção de uma representante<sup>345</sup> do NUEPOM (Núcleo de Estudo, Pesquisa e Organização da Mulher) da Universidade Federal de Mato Grosso, orientou todos os Conselhos Municipais e movimentos correlatos existentes à época no interior do Estado a mobilizarem o maior número possível de mulheres para a realização da I Conferência Municipal de Políticas voltadas ao gênero feminino.

Assim, abria-se uma nova área especializada de atuação para a Defensoria Pública. A Instituição passou a ser referência para orientação de mulheres pobres em situação de risco ou violência.

Com muitas conferências em andamento, integrantes da Defensoria Pública eram convidados para palestrar durante os eventos. Inclusive a Instituição foi nomeada para compor a comissão organizadora da I Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres.

---

345  
de Mato Grosso.

Vera Lúcia Bertolini, assistente social e professora na Universidade Federal

Logo após a realização das conferências municipais e reuniões ampliadas, as delegadas eleitas em suas cidades, participaram da Conferência Estadual e nesta, foram eleitas 55 delegadas para participar da Conferência Nacional. Dentre as 55 vagas, uma foi destinada à Defensoria Pública, representando o governo.

Durante a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, a Defensoria Pública foi

citada em várias propostas e uma delas passou a fazer parte do Plano Nacional de Políticas para Mulheres que foi a instituição de redes de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os estados brasileiros englobando as Defensorias Públicas da Mulher (Plano Nacional de Políticas para Mulheres, pág. 19, documento que contém o resultado das Conferências Nacionais publicado pelo governo federal).

A Defensoria Pública de Mato Grosso a partir da composição ao Conselho esteve presente na organização das demais conferências.

Em 2006 com a promulgação da lei 11.340, à vítima de violência doméstica foi garantido o acesso aos serviços da Defensoria Pública, artigo 28, bem como facultou aos Estados a criação de núcleos especializados para o atendimento à mulher, artigo 35, inciso III.

A legislação de proteção à mulher, além de criar

mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar, reconheceu a importância da Defensoria Pública como Instituição, tanto que a inseriu no corpo da lei ao lado do Poder Judiciário e Ministério Público para integrar operacionalmente com outras áreas (segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação artigo 8.º, inciso I).

Neste processo, alguns(as) Defensores(as) Públicos(as) de Mato Grosso se transformaram em atores sociais, juntamente com outras entidades e movimentos, assumindo solidariamente a tarefa de envolver pessoas preocupadas com as condições de vulnerabilidade social de grande parte das famílias brasileiras em construir um plano de políticas para superar a feminização da pobreza entre outros problemas relacionadas à questão da mulher.

No decorrer do ano de 2007 a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso passou então, a cumprir um dos dispositivos da lei, preconizado no artigo 8.º, inciso V, realizando campanhas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral através de um singelo projeto chamado: “Maria da Penha nos Mutirões”.

Idealizado por uma pedagoga<sup>346</sup> que exercia o magistério em uma escola pública primária, o projeto foi levado ao conhecimento de uma Defensora Pública que empolgada com a ideia, escreveu o texto e o apresentou no I Fórum sobre a Defensoria Pública em

---

346 Maria Fernanda Figueiredo, pedagoga, coordenadora e executora de projetos na área de educação.

Fevereiro de 2007, passando a ser executado a partir de então nos bairros periféricos da capital e de Várzea Grande, município vizinho.

Por meio de um teatro de fantoches, a mensagem era transmitida de forma simples e lúdica. Três personagens: Rosalina, Justino e Pedrinho conversavam a respeito da violência e

dos estereótipos, chamando a atenção para a lei, que até então, era desconhecida pela grande maioria da população.

O projeto foi levado a todos os mutirões que a Defensoria Pública realizava e dos quais participava como parceira. Além das apresentações durante os mutirões, empresas privadas, escolas públicas e outros órgãos também solicitaram a exibição do teatro.

Um ano após a promulgação da lei 11.340/06 foi realizada a II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (II CNPM) o que propiciou a cobrança dos equipamentos sociais assegurados pela legislação, mas ainda não implementada em grande parte das unidades da federação.

Quase todas as propostas indicavam a necessidade da criação de núcleos da Defensoria especializados no atendimento à mulher em todos os Estados, instalação de casas de amparo para mulheres e locais para reabilitação dos agressores, além de centros de referência para atender as vítimas de violência doméstica.



Encerrada a II CNPM, Mato Grosso sequer havia assinado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o que inviabilizava apresentações de projetos para captação de recursos do Governo Federal.

Constatada a necessidade de adesão ao documento uma campanha foi delineada com tal intento. Uma das ações do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, presidida por uma advogada<sup>347</sup>, representante da Ordem dos Advogados do Brasil no colegiado, foi realizar um levantamento de números junto às delegacias de polícia sobre a violência contra as mulheres e entregar a todos os deputados da Assembleia Legislativa.

O resultado estarrecedor de 78.168 ocorrências de violência física contra a mulher registradas em apenas 8 municípios, dos 141 do Estado foi publicado pelo Conselho Estadual de Políticas para Mulheres e motivou a realização em Dezembro de 2009 do Seminário: “Violência contra a mulher é uma violação aos Direitos Humanos”, em parceria com a Defensoria Pública.

Entidades de defesa do gênero feminino como o Fórum de Articulação de Mulheres, FAM-MT, União Brasileira de Mulheres, UBM-MT, Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, CEDM-MT e outras uniram-se para requerer do Governo a instalação de um órgão gestor de políticas públicas para que o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as

---

347 Ana Emília Iponema Brasil Sotero, pedagoga, palestrante na temática de gênero, gestora estadual de políticas para mulheres, doutoranda em Ciências Sociais e Jurídicas.

Mulheres fosse finalmente assinado.

No mês de Maio do ano seguinte a Superintendência Estadual de Políticas Públicas foi

criada e em seguida o Projeto Integral Básico (diagnóstico, definição de municípios-pólo e planejamento das Ações do Pacto) foi elaborado e entregue para a Câmara Técnica Federal (a fim de receber apoio e parcerias).

A Câmara Técnica Federal tem atribuições de monitorar a implementação das ações e o cumprimento das metas estabelecidas, além de definir estratégias e avaliar os resultados alcançados.

Por sua vez a Câmara Técnica Estadual objetiva elaborar o plano de trabalho, com detalhamento das ações a serem implementadas, cronograma e promoção da execução, monitorar e avaliar as ações do Pacto no Estado e sugerir o aperfeiçoamento dessas ações.

A Câmara Estadual está sob a coordenação do Organismo de Política para as mulheres estadual, devendo ser composta, por sugestão do Governo Federal, pelos seguintes órgãos: representantes das 3 (três) esferas de governo (União, Estado e Município), Secretarias Estaduais envolvidas no Pacto, dos Conselhos de Direitos da Mulher, da sociedade civil, das universidades, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da

Defensoria Pública.

Em 2011 foi lançada por uma Defensora Pública<sup>348</sup>, a campanha “Violência contra a Mulher, Vamos meter a colher”, cujo objetivo foi levar informações a respeito da lei Maria da Penha, através de palestras para toda a comunidade. No mês de março de 2012 e 2013 a campanha se repetiu em parceria com a Delegacia da Mulher.

Também em 2011 teve início uma campanha intitulada “Março Sempre Mulher” organizada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Mulher e pela Superintendência de Políticas para Mulheres que deu visibilidade aos serviços oferecidos às mulheres de Mato Grosso. Uma extensa programação foi divulgada tendo dentro dela o atendimento às mulheres em situação de prisão pelo Núcleo Estadual de Execução Penal da Defensoria Pública. Nos anos seguintes houve mais duas edições com sucesso.

A Defensoria Pública passou a fazer parte do processo de consolidação das políticas públicas para mulheres no Estado porque uma boa parte de seus integrantes conseguiu sair de seus gabinetes e das salas de audiências, penetrando em espaços diferentes do seu cotidiano.

Ensina um dos mais famosos sociólogos da atualidade que: pessoas “iguais” se relacionando com “iguais” correm o risco de desaprenderem a negociar e ter uma convivência agradável

com os “diferentes”.<sup>349</sup>

Convido meus colegas a fazerem uma autorreflexão tendo em vista a capacidade da escuta e da aproximação para com a nossa “clientela”. O termômetro dessa relação é a ouvidoria, composta por integrantes externos aos nossos quadros. Temos conseguido aceitar as críticas que nos chegam através deste órgão ou ainda nos insurgimos contra ele com justificativas vazias e frágeis? Afinal, ser ouvido não é um direito humano?

Para encerrar entendo que precisamos estimular o diálogo sobre os direitos humanos com os movimentos populares, as organizações sociais e com o terceiro setor tendo como objetivo o resgate de sonhos e esperanças bem como a construção de caminhos para uma nação mais livre, justa e solidária (artigo 3.º, inciso I da Constituição Federal).

---

349 Zygmunt Bauman, **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007: “quanto mais as pessoas permanecem num ambiente uniforme — na companhia de outras — como elas — com as quais podem ter superficialmente uma “vida social” praticamente sem correrem o risco da incompreensão e sem enfrentarem a perturbadora necessidade de traduzir diferentes universos de significado —, mais é provável que “desaprendam” a arte de negociar significados compartilhados e um *modus vivendi* agradável”.

## REFERÊNCIAS

ZAFFARONI, Raúl Eugenio. Em busca das penas perdidas. A perda da legitimidade do sistema penal. 5ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZYGMUNT Bauman, Tempos Líquidos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.



# A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO AOS DELITOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

*Thiago Souto de Arruda<sup>350</sup>*

## 1 INTRODUÇÃO

O direito penal, secularmente considerado como a solução para todos os conflitos sociais, passou a adotar concepções modernas acerca da necessidade de proteção e sanção de determinadas condutas. Antes havido como a essência, passou a ser tido como a “ultima ratio”, devendo atuar tão somente no vácuo deixado por outros ramos do direito.

Na esteira de tal paradigma, o direito processual penal, instrumento de efetivação da norma penal, trouxe em sua seara

---

<sup>350</sup> Defensor Público no RN; Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba; Especialista em Ciências jurídicas pela UNIDERP-LFG; Coordenador do Núcleo de Nova Cruz da DPE/RN.

diversos institutos jurídicos com a finalidade de criar alternativas às penas previstas no Código Penal, possibilitando ao acusado em processo criminal evitar a prolação de sentença condenatória em seu desfavor mediante pactuação de condições as quais, comprovadamente respeitadas, impedem o exercício pleno do “jus puniendi” estatal.

Como verdadeiro corolário da referida sistemática, o microsistema dos juizados especiais, cujo substrato é a Lei n. 9099/95, traz em seu bojo conteúdo eminentemente restaurativo, possibilitando não apenas a conciliação e aplicação de medidas diversas da constrição de liberdade, mas sobretudo contemplando a compreensão da desnecessidade de intervenção estatal em condutas cujo grau de reprovação seja mínimo ou reduzido, atribuindo ao direito material, via processo, sua finalidade precípua, qual seja, a apuração e sanção de condutas materialmente típicas, de verdadeiro relevo para a sociedade.

Noutro pórtico, em sentido diametralmente oposto, foi editada a Lei n. 11340/2006, popularmente conhecida como “Lei Maria da Penha”, a qual endureceu o tratamento aos delitos praticados em situação de violência doméstica, nas mais variadas modalidades, trazendo proibição expressa à incidência dos institutos despenalizadores em crimes de tal jaez, mesmo aqueles considerados de menor potencial ofensivo, denotando cunho eminentemente punitivista ao agressor da mulher, na contramão dos mais abalizados entendimentos acerca do verdadeiro sentido do direito penal, mormente a instauração da chamada “justiça



restaurativa” entre vítima e agressor, possibilitando que ambos decidam a forma de reparação do dano sofrido.

O presente trabalho tem por objetivo precípua verificar se o cunho protetivo do referido diploma tem o condão de mitigar a incidência da justiça restaurativa entre agressor e vítima e, de resto, se o instituto da suspensão condicional do processo, formalmente previsto na Lei dos Juizados Especiais, pode ou não ter sua aplicação vedada, mesmo tendo alcance a todos os crimes, a despeito de sua previsão legal justamente na Lei n. 9099/95.

De forma mais específica, busca-se verificar se decisão proferida, à unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da qual se reconheceu a constitucionalidade do art. 41, da Lei n. 11340/2006, abrange todos os institutos insculpidos na Lei dos Juizados Especiais ou tão somente aqueles incidentes especificamente aos crimes de menor potencial ofensivo, excluindo-se o “sursis” processual.

## 2 A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO

Como dito alhures, o benefício da suspensão condicional do processo está tipificado no ordenamento pátrio no art. 89, da Lei n. 9099/95, com a seguinte redação:

Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá

propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

Assim considerando, vislumbra-se a concorrência de requisitos de ordem objetiva e subjetiva para a outorga da benesse legal. Quanto àqueles, destaca-se a pena mínima cominada ao delito, que não pode ultrapassar um ano e, ainda, o acusado não ter sido condenado por outro crime ou não estar sendo processado, sendo nítida a “mens legis” no sentido de impedir a aplicação do direito penal quando haja a possibilidade de pacificação social por outros meios.

No tocante aos requisitos subjetivos, possibilita-se a incidência do benefício quando presentes os demais requisitos autorizadores da suspensão condicional da pena, previstos no art. 77, do Código Penal, “litteris”:

Art. 77 - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a 2 (dois) anos, poderá ser suspensa, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que:

I - o condenado não seja reincidente em crime doloso;

II - a culpabilidade, os antecedentes, a

conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício;

III - Não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste Código.

Destaca-se em mais essa passagem que o legislador pátrio tornou explícito o desejo de inaplicabilidade do direito penal ao acusado primário, sobretudo quando o juízo de reprovação da conduta praticada seja mínimo ou irrelevante, ostente boa conduta social e se possa presumir tratar-se de pessoa que seja suficientemente punida por sanção diversa da pena.

### **3 ABRANGÊNCIA DA SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO NÃO APENAS AOS DELITOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO**

O legislador penal pátrio, ao criar o benefício da suspensão condicional do processo, trouxe a possibilidade explícita de sua incidência a toda espécie de delito, independentemente de serem abrangidos ou não pela Lei nº 9099/95, não sendo exclusivo dos crimes de menor potencial ofensivo.

Com efeito, analisando os termos do art. 89, acima compilado, infere-se a determinação de aplicação aos crimes “... em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei (...)”, sendo público e notório

sua validade a todas as espécies de crimes. Cuida-se, enfim, de benefício de natureza processual penal, extensivo a todo o ordenamento jurídico-penal, não exclusivo, estando previsto na Lei dos Juizados Especiais apenas por um “deslize” do legislador, de pouca ou nenhuma técnica legislativa, o qual deveria ter aprovado norma legal modificadora do Código de Processo Penal e não incluído no microssistema, o que fatalmente evitaria a polêmica.

Analisando o sistema processualístico penal pátrio, algumas situações concretas corroboram a afirmação supra, sendo incoerente com a inviabilidade do “sursis” processual aos delitos tipificados em legislação diversa da Lei n. 9099/95, nela se incluindo o próprio Código Penal, carecendo de interpretação coerente dos aplicadores do direito. A primeira se refere à validade de outros institutos gerais previstos na Lei dos Juizados Especiais, mas aplicáveis não apenas em seu âmbito de incidência. O legislador pátrio, não raras vezes, ao disciplinar uma matéria por meio de lei, mistura seu conteúdo com disposições inerentes a outros temas, às vezes diametralmente opostos, gerando toda a celeuma até aqui apresentada.

Exemplo cabal da alegação é a condicionalidade da ação penal aos delitos de lesão corporal leve e culposa. A matéria, de conteúdo essencialmente penal, contida no art. 88 do citado diploma, deveria estar coerentemente contida em lei modificadora do Código Penal, mas veio ao ordenamento jurídico na Lei n. 9099/95, de índole mista (penal e processual penal). Ora, caso se considere que a suspensão condicional é instituto específico da

aludida Lei, não poderiam ser consideradas como de ação penal pública condicionada os crimes de lesão corporal leve e culposa previstos na legislação especial, tais como no Código de Trânsito Brasileiro, ou mesmo aquelas tipificadas como sendo em situação de violência doméstica, vez que o instituto seria específico da Lei dos Juizados Especiais, e aplicável apenas aos delitos de menor potencial ofensivo.

Por isso, demonstra-se o equívoco legislativo ao se trazer benefício geral em lei especial, gerando controvérsia e, de resto, prejudicando seu gozo efetivo por todos os quais se enquadrem nas suas respectivas condições.

A segunda situação diz respeito aos crimes cuja pena mínima é igual ou inferior a um ano previstos fora do microsistema. Considerando a letra álgida da lei, não se poderia oferecer o “sursis” a nenhum dos delitos tipificados fora da Lei dos Juizados Especiais, excluindo-se, portanto, os crimes comuns do Código Penal, os delitos de trânsito, os crimes ambientais e tantos outros os quais tenham a pena máxima superior a 02 (dois) anos, mas a pena mínima igual ou inferior a um ano.

São exemplos típicos o delito de furto simples (tipificado no Código Penal), o qual tem pena mínima de um ano de reclusão, além do tipo de dirigir sob efeito de álcool ou substância psicoativa que cause dependência (previsto no Código de Trânsito), cuja pena mínima é de seis meses de detenção. Ambos não são considerados de menor potencial ofensivo, pois as penas máximas

ultrapassam o limite de 02 (dois) anos. Excluindo-se a aplicação da Lei n. 9099/95, não poderia incidir o benefício da suspensão condicional do processo, mesmo preenchendo o requisito objetivo do montante da pena mínima igual ou inferior a um ano.

A incongruência acima demonstrada, contudo, não pode ser empecilho à oferta do benefício e consequente instauração da justiça restaurativa, sobretudo pela necessidade de desjudicialização de conflitos como solução para problemas como a lotação excessiva do sistema carcerário, a desnecessidade de se punir com segregação pessoas sem antecedentes ou histórico criminal e, o mais importante, evitar o “inchaço” do Poder Judiciário com problemas de menor ou nenhuma relevância para o direito penal.

## **4 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O ART. 41, DA LEI N. 11340/2006**

A publicação e vigência da Lei n. 11340/2006 trouxe à tona inúmeras discussões acerca de sua compatibilidade com os demais institutos jurídicos do nosso ordenamento. Nesse azo, seu caráter estritamente protecionista advém, como dito alhures, da proibição de aplicação de alguns benefícios processuais penais cabíveis a outras espécies de delito (inclusive de maior gravidade e repercussão social), acalorando os debates acerca da sua constitucionalidade.

Dado as interpretações divergentes feitas pelos

Tribunais de Justiça país afora, sobretudo quanto à possibilidade de incidência dos institutos despenalizadores previstos na Lei n. 9099/95, a Suprema Corte foi instada a se manifestar sobre o tema em sede de controle difuso de constitucionalidade nos autos do HC 106212/MS, tendo deliberado, à unanimidade, pela compatibilidade do dispositivo com a Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, pela impossibilidade de oferta da suspensão condicional do processo aos delitos enquadrados na Lei Maria da Penha.

Com efeito, a Suprema Corte brasileira declarou não ser possível a incidência do “sursis” processual aos delitos cometidos em situação de violência doméstica contra a mulher como corolário da vedação da aplicação da Lei dos Juizados Especiais, estando o art. 41 em consonância com a Carta Política de 1988 na medida em que materializa o direito constitucional de assistência à família para preservação das relações em seu âmbito de atuação, além de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, como preconizado por Rui Barbosa, tendo em vista a histórica posição de submissão da mulher em relação ao homem no seio familiar. Segundo a Suprema Corte, nas situações de violência doméstica, a mulher está em situação de desigualdade em relação ao seu algoz.

Contudo, a análise estritamente jurídica da matéria faz antever a possibilidade da aplicação do benefício aos delitos abrangidos pela Lei Maria da Penha, mormente por ser este um instituto universal, aplicável a todos os tipos de crimes,

independentemente de sua previsão ou não na Lei dos Juizados Especiais, como adiante se tentará demonstrar.

Para melhor aclarar a situação, insta compilar o art. 41, da Lei n. 11340/2006, “*verbis*”: “Art. 41. Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995”.

A análise superficial do dispositivo legal faz transparecer a real impossibilidade de aplicação da suspensão condicional do processo, pois tal instituto está capitulado no art. 89 da Lei n. 9099/95, cuja aplicação foi expressamente afastada aos crimes nos quais ocorra violência contra a mulher. Entretanto, como dito, tal conclusão é apenas aparente, pois perfeitamente possível sua incidência aos referidos delitos.

A aparente proibição, contudo, há de ser interpretada “*cum grano salis*”, pois, inobstante previsto na Lei 9099/95, o benefício é extensível a todos os processos penais, independentemente do rito a ser adotado, neles se incluindo, por óbvio, os referentes à violência doméstica contra a mulher.

Daí se concluir que o legislador quis vedar aos processos abarcados pela Lei Maria da Penha apenas a aplicação dos institutos despenalizadores EXCLUSIVOS do microssistema dos juizados criminais, tais como a transação e a composição civil, e não a todos os feitos indiscriminadamente. Por isso, a suspensão condicional do processo, por não ser exclusiva dos



crimes de menor potencial ofensivo (e sim aplicável a todos os ritos processuais), não possui o óbice de aplicabilidade insculpido no multicitado art. 41.

## 5 CONCLUSÃO

O legislador pátrio, tradicionalmente de pouca ou nenhuma técnica jurídica, provoca antagonismos ao criar institutos jurídicos dispersos em leis diversas, tornando necessária a interpretação da doutrina e dos tribunais acerca de sua validade, extensão e aplicação.

A Lei Maria da Penha, de cunho eminentemente protecionista, ao vedar a incidência dos institutos despenalizadores nos processos criminais instaurados sob o seu pálio, inviabiliza não apenas a aplicação da suspensão condicional do processo, instituto incidente em todos os tipos de delitos, de menor potencial ofensivo ou não, mas também a própria realização da justiça restaurativa no Brasil, impedindo deliberadamente a pacificação entre vítima e agressor e, de resto, atribuindo severa resposta penal a conflitos que, por sua natureza e circunstâncias, poderiam ser suficientemente solucionados entre as partes envolvidas.

Por todas as razões, na esteira das mais modernas e abalizadas concepções do direito penal, é de se considerar confusa a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal a institutos equivocadamente previstos em lei especial com abrangência geral.

## REFERÊNCIAS

PINTO, Renato Sócrates Gomes. A construção da Justiça Restaurativa no Brasil. 2005.

DE JESUS, Damásio Evangelista. Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2000;

JESUS, Damásio E. de. Justiça Restaurativa no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 819, 30 set. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7359>>. Acesso em: 31 ago. 2011

BRASIL. Lei Maria da Penha: Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010.

BRASIL. Lei dos Juizados Especiais: Lei n. 9099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010





# PARTE II

MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES COMO SUJEITOS COLETIVOS DE DIREITOS E A IMPORTÂNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA E DA ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR NA CONCRETIZAÇÃO DE SEUS DIREITOS



# A VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL- IZADA NO ESTADO DE GOIÁS: A EXPERIÊNCIA DO CERRADO ASSESSORIA JURÍDICA POPU- LAR NO COMITÊ GOIANO PELO FIM DA VIOLÊNCIA POLICIAL<sup>351</sup>

*Allan Hahnemann Ferreira<sup>352</sup>, Andryelle  
S. Ferreira<sup>353</sup>, Erika Macedo Moreira<sup>354</sup>,  
Cleuton C. Ripol de Freitas<sup>355</sup>, Claudio  
Agatão Porto<sup>356</sup>, Gustavo Sabino<sup>357</sup> e Mar-  
cel Farah<sup>358</sup>*

351 Este trabalho tem como principal fonte o trabalho de dissertação de FERREIRA, Allan H. OS *DITOS* E OS *INTERDITOS* DA TOLERÂNCIA ZERO: ATUALIDADES LEGISLATIVAS DAS *FANTASIAS DE CONTROLE SOCIAL PENAL TOTAL* - ESTADO DE GOIÁS 2003 – 2010, defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). Niterói, 2011. Todos os autores do texto compõem o coletivo do Cerrado AJP.

352 Mestre Ciências Jurídicas e Sociais/UFF, Profº UFG, Advogado do Cerrado Assessoria Jurídica Popular, e-mail: [allanh\\_adv@hotmail.com](mailto:allanh_adv@hotmail.com)

353 Bacharel em Direito

354 Professora da UFG, doutoranda em direito na UnB, email: [erikamacedomoreira@hotmail.com](mailto:erikamacedomoreira@hotmail.com),

355 Professor da UFG, doutorando em direito na UnB, email: [cleutonfreitas@yahoo.com.br](mailto:cleutonfreitas@yahoo.com.br),

356 Advogado e professor da UFG

357 Advogado

358 Bacharel em Direito. Assessor do Talher Nacional/ Rede de Educação Cidadã

## RESUMO:

O Cerrado Assessoria Jurídica Popular (Cerrado AJP), articulação de profissionais do Direito fundada em 2004, têm em parceria com o Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial, prestado assessoria jurídica popular a diversas vítimas e familiares de vítimas de violência policial desde 2006, metodologicamente utilizando da educação jurídica popular em direitos humanos e da práxis da advocacia popular.

Palavras-chave: violência policial, sistema penal subterrâneo, poder punitivo, advocacia popular, assessoria jurídica popular.

## 1 APRESENTAÇÃO:

O Cerrado Assessoria Jurídica Popular (Cerrado AJP) é uma articulação de profissionais do Direito, que desde 2004, vêm prestando assessoria e assistência jurídica popular aos diversos movimentos sociais e às suas organizações no Estado de Goiás. O Cerrado AJP tem atuado desde o surgimento do Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial assessorando as vítimas e familiares de vítimas da violência policial no Estado de Goiás, desde 2006. Em todo esse período, destacando que o Estado de Goiás ainda não possui Defensoria Pública; sem qualquer apoio institucional, de projetos de assistência em direitos humanos, ou quaisquer outros incentivos financeiros, continuou firme e resistente na defesa da VIDA!

Desde o início de sua atuação, o Cerrado AJP vinha denunciado os diversos “indícios” e “pistas” encontrados nos



mais de 30 processos penais que atuamos com a temática da violência policial, evidenciando a existência, não somente de um, mas de vários grupos de extermínios dentro das forças policiais de Goiás, em especial da Polícia Militar. O que restou evidenciado recentemente, com a Operação da Polícia Federal “Sexto Mandamento”. Assim, na primeira parte do texto serão apresentadas estatísticas sistematizadas a partir da mídia impressa, especialmente no Jornal O POPULAR. Em seguida, alguns dados sobre os casos paradigmáticos da atuação do Cerrado AJP, especialmente relacionados à prática da assessoria jurídica popular.

## 2 DADOS EMPÍRICOS SOBRE A VIOLÊNCIA: O PANO DE FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ARBITRARIIDADES DO ESTADO PENAL

O Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros<sup>359</sup>, organizado por Waiselfisz, cujas informações buscam apresentar para a sociedade o conjunto dos dados consolidados sobre homicídios registrados até 2008, denuncia que houve um aumento da letalidade violenta em todas as 27 capitais, nas 10 regiões metropolitanas, enfim, em todas as unidades da federação.

---

359 O Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2011 foi confeccionado pela Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA), do Instituto Sangari, do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça, organizado por J.J. Waiselfisz. Cumpre esclarecer, que tal mapa não se trata de um diagnóstico sobre as causas da letalidade violenta e suas múltiplas manifestações, mas sim, pretende apresentar subsídios estatísticos que facilitem o diagnóstico local e focalizado da realidade da violência letal. Disponível em: <<http://www.sangari.com/mapadaviolencia/>>. Acesso em 01 nov. 2013.

O Mapa da Violência 2011 – “Os Jovens do Brasil” traz dados alarmantes sobre o crescimento do número de homicídios em Goiás no período de 1998 a 2008, apontando um crescimento de 175,8% na taxa, assim, Goiás situa-se no 7º lugar do malfadado ranking, vejamos os números do Estado de Goiás:

Goiânia, a capital do Estado de Goiás, ocupa segundo dados do Mapa da Violência 2011 a 10ª posição na lista das capitais mais violentas do país, sendo que, em 1998 a cidade ocupava a 19ª posição.

O Mapa da Violência 2011 apresenta dados gerais que mostram que, em 1998, 235 pessoas foram vítimas de homicídio em Goiânia, já em 2008 o número cresceu para 560 pessoas assassinadas, ou seja, um aumento de 138%. Vejamos os dados completos do período na tabela abaixo:

Dados das mortes de jovens (15 a 24 anos de idade) na capital goiana também são assustadores, pois, em 1998 registrou-se 79 homicídios de pessoas com idades entre 15 a 24 anos, já em 2008, dez anos depois, o número subiu para 215, o aumento é de 172,2%. Ademais, nove cidades do Estado de Goiás estão entre as cem com maiores índices de homicídio no país.

Segundo dados levantados pela Delegacia Estadual de Investigações de Homicídios (DEIH) e pela Diretoria-Geral da Polícia Civil de Goiânia, chega a 315 o número de homicídios registrados na capital do Estado em 2007. O perfil seria de 68% adultos com menos de 40 anos, e destes 53,5% têm entre 18

e 30 anos, sendo que, dos 200 assassinados 191 são do sexo masculino<sup>360</sup>. Em 2008 foram 443 homicídios, segundo a Delegacia Estadual de Investigações de Homicídios (DEIH) e a Diretoria-Geral da Polícia Civil de Goiânia, o que significou um aumento de 40,6% de crimes em relação a 2007. Em 2006 ocorreram 275 homicídios em Goiânia<sup>361</sup>.

Já o Mapa da Violência 2011 apresenta que foram 444 homicídios ocorridos na capital do Estado de Goiás em 2006; 429 em 2007 e 560 em 2008.<sup>362</sup>

O Instituto Brasil Central (IBRACE)<sup>363</sup>, que é instituto de direitos humanos com trabalho no Estado de Goiás e que desde 1994 vem coletando dados sobre a violência, em especial homicídios, dos dois maiores veículos de comunicação de massa do Estado, dois jornais de circulação regional, Jornal “O Popular” e Jornal “Diário da Manhã”. O IBRACE aponta que os dados de

360 Delegacia Estadual de Investigação de Homicídios – DEH - disponibiliza seus dados no <[www.policia civil.goias.gov.br/homicidios](http://www.policia civil.goias.gov.br/homicidios)>. Acesso em 01 nov. 2013.

361 Sindicato dos Policiais Cíveis do Estado de Goiás, página na internet: <[http://www.sinpolgo.org.br/v2/index.php?option=com\\_content&task=view&id=488&Itemid=28](http://www.sinpolgo.org.br/v2/index.php?option=com_content&task=view&id=488&Itemid=28)>. Acesso em 01-03-2010.

362 WAISELFISZ, J. J. 2011, op. Cit., p.32.

363 INSTITUTO BRASIL CENTRAL (IBRACE) surge em 1984, fruto de reflexões das organizações vinculadas à Arquidiocese de Goiânia nos anos de 1983 e 1984 e com desafio de atuar no Centro-Oeste brasileiro na articulação de um espaço de luta da sociedade civil compromissada com a transformação social. Nasce com a perspectiva de ser um organismo de caráter ecumênico para assegurar e aprofundar as ações de defesa de direitos de homens, mulheres, crianças e adolescentes, índios, negros, ambientais e de pesquisa no Brasil Central. Filiado ao Movimento Nacional de Direitos Humanos tendo como elemento norteador à inserção e atuação no desenvolvimento e promoção dos direitos humanos. O Instituto Brasil Central (IBRACE) iniciou pesquisa do Banco de Dados sobre a “Violência Criminalizada em Goiás”, em janeiro de 1994 e mantém até os dias atuais retirando os dados dos dois maiores jornais de circulação regional, “O Popular” e “Diário da Manhã”. O Banco de Dados é um projeto de entidades filiadas ao Movimento Nacional de Direitos Humanos –MNDH, que surgiu da necessidade das entidades de direitos humanos de obter maiores informações a respeito da violência. IBRACE. **Homicídios, Perfil da Violência em Goiás 1994 à 2002**. Goiania, 2004, p.04.

homicídios registrados pelos jornais no Estado de Goiás são:

Fonte: Banco de dados do Instituto Brasil Central (IBRACE) – GO, registros dos jornais O Popular e Jornal Diário da Manhã (1999 – atual). Coletados e organizados por Allan Hahnemann Ferreira.

Comparando esses dados apresentados pela Delegacia Estadual de Investigações de Homicídios (DEIH) com os levantados pelo Mapa da Violência 2011 sobre os homicídios em Goiânia, e ainda, analisando os dados levantados pelo Instituto Brasil Central (IBRACE) dos jornais regionais “O Popular” e “Diário da Manhã” sobre os homicídios registrados no Estado de Goiás, Tabela III, comparando-os também com os dados publicados pelo Mapa da Violência 2011, Tabela II, conforme demonstrado acima, pode-se facilmente visualizar divergências e contradições entre as três contagens de homicídios ocorridos no mesmo período, tanto na cidade de Goiânia, como em todo o Estado de Goiás.

Todas essas contradições e divergências demonstram as dificuldades na pesquisa empírica, ademais, essas mesmas dificuldades apontam a riqueza em análises, haja vista, deixam indícios, evidências, rastros de manipulações de registros pelos órgãos policiais e veículos de comunicação de massa (jornais regionais), bem como, apontam os obstáculos no acesso e manuseio dos referidos dados.

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), juntamente com a Organização Mundial de Saúde (OMS), índices acima de 8,5 homicídios para cada 100 mil habitantes são

classificados como endemia de assassinatos.<sup>364</sup> O Estado de Goiás tinha em 1998 a média de 13,4 homicídios por 100 mil habitantes, já em 2008 a taxa subiu para 30 homicídios, representando um aumento de 123,8 % no período. A cidade de Goiânia no mesmo período foi de 22,6 a 44,3 homicídios por 100 mil habitantes, um aumento de 95,8%.<sup>365</sup>

O superintendente da Polícia Judiciária da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, delegado Álvaro Cássio, apresentou ao Jornal “Diário da Manhã” de 25 de fevereiro de 2011, justificativas ao aumento dessas taxas de homicídios no Estado de Goiás e na capital Goiânia ao comentar a publicação do Mapa da Violência de 2011.

Segundo ele o número de mortes de jovens apontados pelo estudo tem uma “relação direta com o uso e com o tráfico de drogas. Segundo ele, a disseminação de drogas baratas, como o crack, faz com que aumentem o consumo e a venda dos produtos ilícitos. As mortes são, portanto, resultado dessa deterioração dos tecidos sociais.”<sup>366</sup>

Entendemos que tais registros são reveladores do aumento de homicídios e mesmo da violência urbana na capital goiana e no Estado de Goiás. Entretanto, como se visualiza acima, as ditas “autoridades” da segurança pública acabam creditando a totalidade

---

364 WAISELFISZ, J. J. 2011, op. Cit.

365 WAISELFISZ, J. J. 2011, op. Cit., p. 25 e 34.

366 **Mapa da Violência – Goiânia no topo do crime. Jornal Diário da Manhã. 25/02/2011.** Capa e Página 2. Disponível também virtualmente em: <<http://www.dmdigital.com.br/index.php?edicao=8511&contpag=1>>. Acesso em 01 nov. 2013.

desses homicídios ao tráfico de drogas e crimes conexos a essa prática, e ainda, à “guerra às drogas”, como exposto no tópico anterior, o traficante representa o grande inimigo atual.

Visualiza-se que a alegação do aumento da criminalidade e da violência urbana tem tomado cada vez mais uma grande parte da atenção estatal, sendo que, as ditas “autoridades” em segurança pública tem reverberado a ‘quatro cantos’ que tem tido seu monopólio da violência legítima ‘turbado’.

Todo esse discurso criminalizante tenta legitimar o uso da violência pelo Estado para combater os conflitos sociais e a criminalidade urbana, ademais, a própria violência passa a ser a realidade, e o próprio Direito vai demonstrar a necessidade dessa violência em seus textos, mesmo que ferindo o texto constitucional, ex. RDD.

Assim as ideologias da “Lei e Ordem” e da “Tolerância Zero”, levadas a cabo pelas políticas de repressão penal máxima, acabam por legitimar o uso da violência física e simbólica pelas forças policiais em face de segmentos sociais vulnerabilizados pela própria condição material ou mesmo devido ao processo de enfrentamento e luta em busca da efetivação dos direitos humanos. Assim, quer se apresentar mais um quadro das conseqüências dessas ditas ideologias conservadoras.

De 1980 a 2000 foram registrados 6.003 casos de uso abusivo da força policial no Brasil, noticiados pela imprensa nacional, sendo que, para cada ocorrência, se registrou pelo

menos uma morte, totalizando 64% dos crimes de homicídio a partir de 1989, dados estes já bem consolidados no âmbito nacional, segundo Sérgio Adorno, Nancy Cardia e Frederico Poletto<sup>367</sup>.

No que tange ao exercício do próprio ‘poder punitivo subterrâneo’, em especial, da violência policial em Goiás, particularmente, em Goiânia e sua região metropolitana, buscou-se refletir sobre os homicídios (execuções), desaparecimentos após abordagem policial e agressões físicas praticadas pelas forças policiais no desempenho de suas funções institucionais, logo, os dados levantados demonstram a relevância histórica do presente trabalho e a pertinência do tema pesquisado.

Importante sinalizar as diversas dificuldades que encontramos para realizar a presente pesquisa, ilustram-se, dificuldades metodológicas, políticas, ideológicas, operacionais, enfim, deve-se considerar os mais variados obstáculos para ter acesso a tais dados, bem como, para manuseá-los e dar publicidade a seus conteúdos. Nesse sentido, é importante frisar que um dos problemas que se enfrentou na presente pesquisa foi o levantamento objetivo e científico de tais dados das pessoas mortas, feridas ou ‘desaparecidas’ nos confrontos com as forças policiais no Estado de Goiás.

Procurou-se analisar e refletir sobre a limitação e disponibilização de tais dados para o livre acesso de pesquisa. As forças policiais (Delegacia Estadual de Investigação de Homicídios

367 ADORNO, Sérgio.; CARDIA, Nancy.; POLETO, Frederico. Homicídio e violação de Direitos Humanos em São Paulo. In: *Estudos Avançados*, Nº. 47, São Paulo, 2003, p.?.

– DEH, Secretaria de Segurança Pública e Justiça de Goiás, Corregedoria da Polícia Militar, dentre outras) não disponibilizam seus bancos de dados para quaisquer pesquisas de civis. As universidades ainda não possuem material detalhado sobre o tema da violência policial, são raros grupos de pesquisa sobre o tema, ademais, não possuem banco de dados para acessos públicos.

Os dados gerais mais completos sobre homicídios e taxas de homicídios encontram-se junto ao Subsistema sobre Mortalidade (SIM) ligado ao Ministério da Saúde e mesmo ao DATASUS (Banco de dados do Sistema Único de Saúde)<sup>368</sup>, que acabam por comunicar os homicídios em números gerais ao Ministério da Justiça, e posteriormente são fontes de pesquisa para a publicação do Mapa da Violência em suas diversas edições<sup>369</sup>.

Assim, procurou-se analisar e refletir especialmente sobre os dados encontrados nos órgãos, entidades, instituições, que tem como tarefa institucional ou não o “monitoramento da letalidade” das forças policiais. Além dos dados encontrados junto à Ouvidoria Geral da Polícia no Estado de Goiás e nos Jornais de circulação regional, “O Popular” e “Diário da Manhã”.

Dessa forma, espera-se discutir a ‘face’ genocida do poder punitivo no Estado de Goiás, e ainda, refletir sobre o fenômeno da legitimidade social da violência institucional-policial e mesmo

---

368  
369

Ver em: <[www.datasus.gov.br/](http://www.datasus.gov.br/)>. Acesso em 01 nov. 2013.  
WAISELFISZ, J. J. 2011, op. Cit., p.12- 15.



do sistema penal subterrâneo (eliminação direta por morte – execução sumária - ou desaparecimento forçado, ausência de qualquer procedimento legal)<sup>370</sup>.

Assim, refletiremos sobre o modo como “a singularidade se constrói na universalidade e, ao mesmo tempo e do mesmo modo, como a universalidade se concretiza na singularidade, tendo a particularidade como mediação”<sup>371</sup>.

A Câmara de Vereadores da capital do Estado de Goiás, Goiânia, havia feito uma denúncia em 1999, quando então, contabilizou-se 159 (cento e cinquenta e nove) homicídios praticados por policiais entre 1994 e 1999, sendo que, destes, 47 foram praticados em Goiânia, e destes últimos, apenas oito inquéritos foram instaurados para apurar os extermínios.<sup>372</sup>

Os dados divulgados pelo Jornal “O Popular” são do relatório final da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Vereadores de Goiânia, referentes aquele período. O relatório aponta, ainda, que os policiais justificam os homicídios pela própria negligência, imprudência ou imperícia, ou seja, o próprio despreparo dos policiais militares, bem como, por terem agido em suposta legítima defesa em supostos ‘confrontos’. O relatório

370 Sistema penal paralelo e subterrâneo, ver CASTRO, Lola Aniyar de. *Criminologia da Libertação*. Pensamento criminológico, 10. Rio de Janeiro: Revan, 2005. Ainda em: CASTRO, Lola Aniyar de. *Derechos humanos, modo integral de La ciência penal y sistema penal subterrâneo*. Revista Del Colegio de Abogados Penalistas Del Valle. Cáli: 1985, p.301 e ss.

371 OLIVEIRA, B. *A dialética do singular-particular-universal*. Anais do V Encontro de psicologia social e comunitária. ABRAPSO. Bauru, ago. 2001. P. 01

372 Relatório final da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Vereadores de Goiânia, 1999 *apud* AQUINO, Macloys. *Não Matarás. Prisão de PMs encoraja famílias a denunciar casos de sumiço*. Jornal *O Popular*: 19 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#19fev2011/cidades-51486/nao\\_mataras\\_-\\_prisao\\_de\\_pms\\_encoraja\\_familias\\_a\\_denunciar\\_casos\\_de\\_sumico](http://www.opopular.com.br/#19fev2011/cidades-51486/nao_mataras_-_prisao_de_pms_encoraja_familias_a_denunciar_casos_de_sumico)>. Acesso em 01 nov. 2013.

final foi encaminhado ao Ministério Público de Goiás, à Anistia Internacional, à Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, sendo que, segundo os vereadores à frente da dita Comissão na época, nunca houve qualquer resposta ou mesmo encaminhamento.<sup>373</sup>

Acredita-se que esse relatório datado de 1999 seria o primeiro levantamento realizado pelo Poder Legislativo em Goiás sobre violência policial. O vice-presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Vereadores de Goiânia à época, vereador Djalma Araújo (PT) conta:

Grupos de extermínio existem há muito tempo dentro da PM, esse relatório prova isso. Não se pode generalizar, a PM tem homens honrados, mas sempre houve bandidos de farda, que agem como ‘dobermans’ perante os cidadãos.

(...)

Ouvimos várias pessoas, parentes de mortos e pessoas ameaçadas pela polícia. Eu mesmo fui ameaçado, recebi ligações telefônicas, disseram que iriam me eliminar.<sup>374</sup>

Em pesquisa realizada computamos que no período de 2003-2010, a primeira reportagem mais detalhada sobre a

---

373

Idem ibidem.

374

Idem ibidem.

violência policial no Estado de Goiás foi realizada pelo jornal “O Popular” em matéria datada de 08/08/2005, na qual constava a informação de que o Estado figurava entre os sete (7) estados em que mais ocorrem homicídios cometidos por policiais do Brasil. Em um período de pouco mais de dois anos, foram registrados na região metropolitana de Goiânia 117 homicídios, cuja autoria foi atribuída a policiais militares<sup>375</sup>.

O Estado de Goiás, na época, apresentava um aumento no número de homicídios cometidos por policiais e um número baixo de punição de seus agentes. A corregedoria-geral da polícia estima que 40% das sindicâncias são arquivadas por falta de provas.<sup>376</sup>

Posteriormente o Jornal O POPULAR publicou uma série de reportagens sobre pessoas que ‘desapareceram’ após serem vistas envolvidas em ações ligadas aos policiais militares, essas reportagens iniciaram-se em 09/01/2011 estendendo-se até 24/01/2011.<sup>377</sup>

A reportagem do dia 09/01/2011, Jornal O Popular, trazia que o número de desaparecidos em Goiás após ‘supostas’ abordagens policiais nos últimos dez anos era maior que o número de goianos desaparecidos políticos durante o regime militar. A pesquisa revelava inicialmente que 23 pessoas estavam desaparecidas no período compreendido entre 2000 e 2010 após

375  
2005, p.5.

376

377

MELO, Rosana. **PM matou 117 pessoas em 2 anos**. O Popular, 08 de Agosto de

Idem ibidem.

Jornal O Popular 09/01 à 12/01; 14/01; 16/01 e 24/01/2011.

abordagem da Polícia Militar, sendo que, entre 1968-1979, durante os mais duros anos do regime militar, 15 militantes políticos haviam desaparecido em Goiás.<sup>378</sup>

A mesma reportagem esclarece, ainda, que havia utilizado como fontes os dados encontrados na Divisão de Pessoas Desaparecidas (DPD) da Delegacia de Investigações de Homicídios da Polícia Civil, da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Goiás, da Corregedoria da Polícia Militar e do Centro de Apoio Operacional de Controle Externo da Atividade Policial, do Ministério Público.

Em matéria datada de 12 de março de 2011, o mesmo Jornal O Popular, noticia que já se contabilizava 35 “desaparecidos” depois de supostas abordagens da polícia militar, sendo destes, 02 mulheres e 33 homens.<sup>379</sup> Confeccionamos a seguinte tabela organizando tais dados ao longo dos anos dos supostos ‘desaparecimentos’, vejamos:

Fonte: Banco de dados do Instituto Brasil Central (IBRACE) – GO, registros dos jornais O Popular e Jornal Diário da Manhã (1999 – atual). Coletados e organizados pelo autor.

---

378            *Jornal O Popular. Onde eles estão? Eles desapareceram na democracia.* Jornal O Popular. Editorial. 09 de Janeiro de 2011. Também disponível em <[http://www.opopular.com.br/#09jan2011/cidades-42922/23\\_onde\\_eles\\_estao\\_-\\_eles\\_desapareceram\\_na\\_democracia](http://www.opopular.com.br/#09jan2011/cidades-42922/23_onde_eles_estao_-_eles_desapareceram_na_democracia)>. Acesso em 01 nov. 2013.

379            AQUINO, Macloys. *Jornal O Popular. Onde eles estão? Sumidos após abordagem já são 35.* Cidades, p.02-03. Data 12/03/2011. Também disponível em: <<http://www.opopular.com.br>>. Acesso em 01 nov. 2013.

Os ‘desaparecidos’ da democracia em Goiás guardam entre si um mesmo padrão do ‘desaparecimento’, qual seja, foram abordados em locais públicos, geralmente na presença de várias testemunhas, alguns deles haviam cometido pequenos delitos ou mesmo haviam sido abordados como suspeitos pelos policiais militares, em especial, por agentes componentes da Ronda Ostensiva Tática Metropolitana (ROTAM), um batalhão especializado da PM – GO.

No caso dos ‘desaparecimentos’ a grande maioria das investigações (inquéritos policiais) foram arquivadas, haja vista, a materialidade dos crimes, segundo os Delegados da Polícia Civil ou Juízes Criminais, não estava configurada porque não haviam encontrado os ‘corpos’. Assim, a Delegacia de Homicídios ou mesmo as Varas Criminais haviam arquivado diversos inquéritos policiais ou mesmo processos judiciais seguindo a justificativa da “falta de provas”.

Os indícios e evidências apontavam para a existência consolidada de um grupo de extermínio em Goiás, especialmente, dentro da Polícia Militar. Esse grupo ‘desaparecia’ suspeitos ou investigados, ‘desaparecia’ sujeitos que já haviam sido processados criminalmente pela Justiça e ainda executava sumariamente diversos outros ditos ‘suspeitos’ em simulados ‘confrontos policiais’.

Usavam os próprios carros e armas da corporação da polícia militar para desenvolver tais atos nefastos, e mesmo,

diversos homicídios foram praticados durante o horário de serviço. Executaram crianças, adolescentes, mulheres, civis, que nunca tiveram qualquer envolvimento com práticas criminosas, ressaltando-se que isso também não é e nunca foi justificativa pra qualquer ação genocida.

Interessante analisar que os editoriais e mesmo os artigos dos jornalistas do jornal O Popular que publicaram matérias sobre os ‘desaparecimentos’ ou mesmo sobre as ‘execuções’ perpetradas pelos policiais militares acabam por qualificar essas ações como “atos isolados”, perpetrados por uma chamada “banda podre” da polícia militar, vejamos trechos de um artigo da jornalista Rosana Melo:

Conheço as polícias e seu funcionamento há mais de 20 anos. Sei que 99% dos policiais são honestos, dignos e jamais fariam parte de um grupo de extermínio ou coisa parecida.

Conheço muitos que, no estrito cumprimento do dever legal, tiveram de atirar e acabaram matando, em confrontos, criminosos perigosos, mas nenhum deles concorda com a política do “bandido bom é bandido morto”. O certo é que a pequena parcela de policiais matadores, que recebem para tal ou que o fazem por ativismo, acaba comprometendo

o todo, o que é lamentável.<sup>380</sup>

### 3 A PRÁTICA DA ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR DIANTE DA VIOLÊNCIA POLICIAL

O Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial (CGFVP), que tem como lema “quando a dor vira resistência”, é uma rede organizada da sociedade civil, composta pelos familiares de pessoas executadas, agredidas, ou desaparecidas após abordagens policiais, que reuniu, ainda, em uma rede de solidariedade e articulação, entidades não governamentais, advogados populares, parlamentares, estudiosos, dentre outros defensores dos Direitos Humanos.<sup>381</sup>

Foi lançado em 28 de Abril de 2006, com a finalidade de unir esforços no sentido de denunciar, impetrar indenizações civis, atuar nos processos penais na assistência de acusação do Ministério Público, prevenir as graves violações de direitos humanos praticadas por integrantes das instituições policiais do Estado de Goiás, em especial da Polícia Militar.

O Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial pretende, além da denúncia dos casos de violência policial, ampliar o seu trabalho, identificando outras situações em que a população

---

380 MELO, Rosana. **Repercussão interestadual garante investigação pela União.** *Jornal O Popular*. 24 de janeiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#24jan2011/cidades-45423/repercussao\\_interestadual\\_garante\\_investigacao\\_pela\\_uniao](http://www.opopular.com.br/#24jan2011/cidades-45423/repercussao_interestadual_garante_investigacao_pela_uniao)>. Acesso em 01 nov. 2013.

381 Relatório anual de atividades do Cerrado Assessoria Jurídica Popular (Cerrado AJP), anos 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010. Relatórios anuais de atividades da Casa de Juventude(CAJU) – Pe. Burnier (2006 – 2010). Disponível ainda no sítio virtual da Casa da Juventude <http://www.casadajuventude.org.br>.

encontra-se sujeita às arbitrariedades da ação policial, como é o caso de comerciantes que são saqueados ou extorquidos, de trabalhadores informais (ambulantes, catadores de materiais reciclados, profissionais do sexo, dentre outros), que sofrem agressões físicas e psicológicas no desenvolvimento de suas atividades, e, principalmente, os casos de jovens pobres, que sofrem abordagens policiais truculentas, as famosas “revistas” ou “baculejos” ostensivos e violentos. São diversos os relatos de abuso de força policial e de tortura.

O Cerrado Assessoria Jurídica Popular (Cerrado AJP) tem atuado juridicamente em parceria ao “Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial”. As advogadas, os advogados, estagiários e estagiárias, desse coletivo popular de juristas, vêm atuando desde o surgimento do Comitê em 2006, como assistentes de acusação ao Ministério Público em prol dos agredidos e executados da violência policial, seja nos casos em fase de inquérito policial ou judicial, totalizando nos dias vindouros 23 processos penais/ inquéritos policiais de homicídios, tentativas de homicídios, desaparecimentos, torturas, agressões físicas, extorsões, corrupção, dentre outros crimes investigados, todos perpetrados por agentes estatais componentes das instituições policiais, na sua grande maioria da Polícia Militar do Estado de Goiás. Todos os casos guardam provas contundentes da prática de ‘execuções sumárias’.

Consideramos como assessoria jurídica popular as atividades que abrangem a divulgação (conscientização dos)



de direitos, orientação para a obtenção de direitos individuais e coletivos, promoção de soluções negociadas de conflitos e a formação para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos e constitucionais.

De uma forma geral, prima-se pelo desenvolvimento das comunidades assistidas de tal forma que elas possam lutar com autonomia por seus próprios direitos. Se em um primeiro momento a participação no projeto é eminentemente executiva, desejamos que, com o tempo, ele seja meramente auxiliar.

Assim, a atuação do Cerrado AJP junto ao Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial está pautada por um conjunto de ações que vão desde rodas de conversa, formação e informação sobre os processos judiciais em si, e os múltiplos casos de violência nos bairros das famílias; às reuniões conjuntas com autoridades políticas e judiciais; às mobilizações de rua, até a presença coletiva nas sessões de julgamento. Além, é claro, da assessoria técnica jurídica.

O “Cerrado Assessoria Jurídica Popular” já atuou diretamente, desde fevereiro de 2004, em 174 casos de agressões físicas, abusos de autoridade, torturas, prisões ilegais, tentativas de homicídios, homicídios qualificados, execuções sumárias, desaparecimentos, dentre outras criminalizações perpetradas por agentes das forças policiais, sejam inquéritos policiais ou processos criminais. Observe-se quadro abaixo:

Entendemos que os “fluxos” das práticas judiciárias

representam um lugar privilegiado da cultura jurídica penal, ou seja, advém das próprias práticas processuais penais, que oferecem um laboratório único onde se desvela através do uso das regras jurídicas a cultura jurídica de um povo. Ressaltamos tal abordagem, para trazer à presente dissertação a experiência acumulada diante da atuação na prática da advocacia popular criminal em casos de violência policial.

Para Garapon e Papadopoulos:

(...) Não há lugar mais revelador da intimidade de uma sociedade que um processo – nele se tornam claras as representações coletivas em ação, uma filosofia em movimento. (...) Observando as molas culturais em ação e os recursos tanto jurídicos como simbólicos mobilizados, será possível ver desenhar-se indiretamente o que feriu a consciência coletiva, para retomar a expressão de Durkheim<sup>382</sup>.

Ademais, nos inquéritos policiais ou processos judiciais-criminais que atuamos junto ao trabalho desenvolvido pelo Cerrado Assessoria Jurídica Popular, pudemos observar em todos os procedimentos, nos quais, estavam anexadas as fichas funcionais dos policiais militares, diversos elogios aos mesmos por ações tipicamente marcadas por truculência e violência policial.

---

382 GARAPON, Antoine e PAPADOPOULOS, Ioannis. **Julgar nos Estados Unidos e na França: Cultura Jurídica Francesa e Common Law em uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2008, p.20.

Destacam-se em tais fichas funcionais, disponibilizadas pelo próprio Comando da Polícia Militar em Goiás, expressões como “coragem”, “bravura”, “tirocínio”, “determinação enérgica”, “valentia”, “perseverança”, “sagacidade”, entre os diversos “elogios” formais anotados nas referidas fichas, em especial, por ventura dos supostos “confrontos” policiais em que se tem resultado morte no final da ocorrência.

Esse “culto de louvor” à violência, presente nas sindicâncias da corregedoria, transportadas aos inquéritos policiais e processos criminais, denuncia as permanências e as tradições histórico-culturais atualizadas, que fundamentam a “matança” e a violência estatal no Estado de Goiás ao longo do seu processo histórico, conforme já defendido em outro momento na presente dissertação.

Esse fato também fora noticiado pelo jornal O Popular, em reportagem de 28 de fevereiro de 2011. A matéria expõe:

Na Polícia Militar (PM) não são incomuns os elogios formais a policiais que matam em ocorrências – nem mesmo naqueles casos em que a morte se dá em circunstâncias obscuras, de difícil apuração de responsabilidades. A Operação Sexto Mandamento da Polícia Federal, que prendeu 19 militares acusados de integrar grupos de extermínio em atuação há mais de dez anos em Goiás, revelou que a

alegação “morte em confronto”, tão utilizada em relatórios da PM, se tornou um eficiente artifício para justificar execuções sumárias durante ação policial.<sup>383</sup> (Grifo Nosso).

Em 15 de fevereiro de 2011 a Polícia Federal deflagrou em Goiás a operação intitulada “Sexto Mandamento”, a qual abordar-se-á mais detidamente no próximo item. Por consequência desta dita operação, várias outras reportagens, matérias, entrevistas, dentre outras, foram publicadas, em especial pelo jornal O Popular, assim, trazendo à tona outros dados relevantes a presente pesquisa.

Assim, em outra matéria de 16 de fevereiro de 2011, o mesmo jornal traz que em 07 anos foram totalizados 224 mortes em ‘confrontos’ com policiais militares, o que significaria uma média de 9% dos homicídios ocorridos em Goiânia no mesmo período, segundo dados da Delegacia de Investigação de Homicídios da capital goiana. Segundo a referida Delegacia, neste período foram registrados 2.429 homicídios na capital, destes 224 teriam sido praticados por policiais militares durante operações policiais, ou seja, supostos ‘confrontos’. Todos esses casos teriam sido investigados pela Corregedoria da Polícia Militar, pela Delegacia de Homicídios e pelo Ministério Público de Goiás.<sup>384</sup>

---

383 AQUINO, Macloys. **Violência Policial. Militares matam e recebem elogios.** Jornal *O Popular*. Cidades. 28 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#28fev2011/cidades-53535/violencia\\_policial\\_-\\_militares\\_matam\\_e\\_recebem\\_elogios](http://www.opopular.com.br/#28fev2011/cidades-53535/violencia_policial_-_militares_matam_e_recebem_elogios)>. Acesso em 01 nov. 2013.

384 MELO, Rosana e MARCOS, Almiro. **Sexto Mandamento. Polícia Federal garante**

Uma questão grave levantada na presente pesquisa é que a notificação de crimes de homicídio em Goiânia acaba por não computar casos ocorridos em supostos ‘confrontos policiais’, ocorre que, a Delegacia Estadual de Homicídios registra os casos em suas estatísticas, entretanto, os mesmos não entram na soma mensal de crimes de homicídios, frise-se, tais dados não são registrados nem mesmo como “autos de resistência” como ocorre em outros Estados da federação.<sup>385</sup>

O jornal O Popular apresentou, em reportagem datada de 20 de fevereiro de 2011, dados da Polícia Civil de Goiás, em que constata-se que em 2010 foram 50 (cinquenta) pessoas mortas em supostos ‘confrontos’ com as forças policiais. Em 2009 teriam sido 27 pessoas e em 2004 contabiliza-se 61 pessoas assassinadas nas mesmas circunstâncias.<sup>386</sup>

Como pode ser observado nesta temática da violência policial, do extermínio oficial, a presente pesquisa buscou levantar dados em diversas fontes, ressalta-se que os dados encontrados no banco de dados do Instituto Brasil Central (IBRACE) foram de salutar importância e ineditismo, ilustrando a violência policial/

---

que investigação está só começando. Objetivo é desvendar mais de 40 crimes em que há suspeita de envolvimento de policiais. Jornal *O Popular*. 16 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#16fev2011/cidades-50646/sexta\\_mandamento\\_-\\_policia\\_federal\\_garante\\_que\\_investigacao\\_esta\\_so\\_comecendo](http://www.opopular.com.br/#16fev2011/cidades-50646/sexta_mandamento_-_policia_federal_garante_que_investigacao_esta_so_comecendo)>. Acesso em 01 nov. 2013.

385 Sexto Mandamento. **Polícia matou 50 pessoas em 2010. Confrontos fora das estatísticas.** Jornal *O Popular*. 20 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#20fev2011/cidades-51711/sexta\\_mandamento\\_-\\_policia\\_matou\\_50\\_pessoas\\_em\\_2010](http://www.opopular.com.br/#20fev2011/cidades-51711/sexta_mandamento_-_policia_matou_50_pessoas_em_2010)>. Acesso em 01 nov. 2013.

386 Sexto Mandamento. **Polícia matou 50 pessoas em 2010.** Jornal *O Popular*. 20 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#20fev2011/cidades-51711/sexta\\_mandamento\\_-\\_policia\\_matou\\_50\\_pessoas\\_em\\_2010](http://www.opopular.com.br/#20fev2011/cidades-51711/sexta_mandamento_-_policia_matou_50_pessoas_em_2010)>. Acesso em 01 nov. 2013.

estatal no Estado de Goiás, bem como, o exercício e o poder do falado “sistema penal subterrâneo”.

A pesquisa junto ao banco de dados desta entidade de direitos humanos, IBRACE-GO, foi importantíssima para a reflexão sobre o presente objeto perquirido. Neste caso trazemos dados dos homicídios cometidos por policiais (policia militar, civil e federal), no período pesquisado, que foram coletados diariamente (em notas, notícias, reportagens, entrevistas, cartas, comentários, editoriais, etc.), durante seguidos anos, dos dois maiores veículos de comunicação de massa do Estado, os dois jornais de circulação regional, Jornal “O Popular” e Jornal “Diário da Manhã”, vejamos:

**TABELA VI – Número de homicídios praticados pelas forças policiais no Estado de Goiás – 2003 a 2009.**

ANO	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Federal	Total – Estado de Goiás	Total – Cidade de Goiânia (Região Metropolitana)
2003	47	-	-	47	31
2004	52	-	-	52	44
2005	53	2	-	55	45
2006	46	1	2	49	40
2007	42	1	-	43	31
2008	36	-	1	37	24
2009	38	2	1	41	31
Total	314	6	4	324	246

Fonte: Banco de dados do Instituto Brasil Central (IBRACE) – GO, registros

dos jornais O Popular e Jornal Diário da Manhã (1999 – atual). Coletados e organizados pelo autor.

Entendemos os limites apresentados pelos dados acima carreados, justamente por virem somente dos jornais de circulação regional, entretanto, analisamos que estes dados já demonstram a gravidade do tema tratado, sendo que, a chamada “cifra oculta”, não noticiada nos jornais, podem sugerir números de homicídios ainda maiores perpetrados pelas forças policiais.

Pode-se, ainda, comparar os dados levantados junto ao IBRACE-GO e os dados publicados pelo jornal “O Popular”, como acima descrito, analisando, podemos afirmar que apesar de haver divergências entre os números, pode-se notar a proximidade entre os mesmos.

Analisemos os dados apresentados na Tabela VI. Vejamos, conforme o levantamento feito pelo Mapa da Violência 2011<sup>387</sup>, em 2003 foram 429 homicídios ocorridos em Goiânia, cruzando tais dados com os pesquisados no banco de dados do IBRACE-GO, conforme Tabela V supramencionada, as forças policiais teriam em ditos “confrontos policiais” cometido 31 homicídios na capital goiana, o que representaria 7,22% dos homicídios. Já em 2004 a taxa seria de 10,11%; em 2005 de 10,84%; em 2006 de 9,00%; em 2007 de 7,22% e em 2008 a taxa seria de 4,28% dos homicídios praticados na cidade de Goiânia que teriam sido protagonizados

---

387

WAISELFISZ, J. J., 2011, op. Cit., p.32.

pelas forças policiais, em sua maior parte pela Polícia Militar do Estado de Goiás.

Visualiza-se um crescimento de 2003 a 2005, e a partir de 2006 encontra-se uma diminuição dos mesmos homicídios praticados pelas instituições policiais, com um número bem reduzido já em 2008.

Observe-se que o Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial é exatamente criado em Abril de 2006, haja vista, os grandes índices de homicídios praticados pelas forças policiais nos anos anteriores e, conseqüentemente, a busca pela organização e mobilização nos anos seguintes.

Os processos criminais em que o Cerrado Assessoria Jurídica Popular atua também nos leva a pensar que o grande surto de homicídios perpetrados pelas forças policiais ocorreu neste período de 2003 a 2005, vejamos, dos 23 processos que atuamos em parceria com o “Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial”, destes são 4 casos ocorridos em 2003; 3 casos em 2004; 6 casos em 2005; 7 casos em 2006 e 03 casos em 2007.<sup>388</sup>

A diversidade de dados empíricos acima mencionados, como defendia Lola Aniyar de Castro, mostra que o poder punitivo, com todo seu aparato direcionado ao controle social, à higienização dos centros urbanos, ao vigilantismo eletrônico, caracteriza-se, ainda, por um sistema de punição institucionalizada

---

388 Relatório anual de atividades do “Cerrado Assessoria Jurídica Popular”, anos 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010. Dados coletados pelo autor.



que impõe uma cota de dor e violência estatal não prevista em lei, mas também levada a cabo pelo controle social institucionalizado, ou seja, o já referido sistema punitivo subterrâneo<sup>389</sup>.

Esse sistema está legitimado socialmente e institucionalmente a eliminar da face da terra os ditos inimigos internos, os refugos, as classes perigosas. É essa legitimidade social que acaba por ‘autorizar’ simbolicamente os “batalhões da morte”, os “justiceiros”, os “esquadrões da morte”, ou mesmo, as ‘chacinas’ contra favelados e movimentos sociais, bem como, os diversos casos de violência policial, torturas, abusos de autoridade, corrupções, extorsões, enfim, execuções sumárias e desaparecimentos, como acima descrito, e que acabam por ganhar grande projeção na opinião pública e mesmo no senso comum pela divulgação dos veículos de comunicação de massa.

Esta legitimação social para ‘matar’ opera da seguinte forma: o discurso jurídico oficial legitima e estimula o poder punitivo discricionário e, conseqüentemente, acaba por se negar a realizar qualquer esforço em limitá-lo ou restringi-lo, ou seja, escolhe a inércia e a omissão para os casos mais nefastos. Assim, o próprio sistema penal subterrâneo amplia seu espaço político, sua legitimidade social e política para o livre exercício de qualquer modalidade do poder punitivo.<sup>390</sup>

As características, as modalidades, a magnitude e mesmo o

---

389 CASTRO, Lola Aniyar de. *Criminologia da Libertação*. Pensamento criminológico, 10. Rio de Janeiro: Revan, 2005. Ver também CASTRO, Lola Aniyar de. *Derechos humanos, modelo integral de ciência penal y sistema penal subterrâneo*. Revista Del Colegio de Abogados Penalistas Del Valle. N.13. Cali: 1985.

390 ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro & SLOKAR, Alejandro., 2003, op. Cit., p.69-70.

poder político que o sistema penal subterrâneo guarda e assimila, dependerão, por conseguinte, das próprias características da sociedade em que o mesmo está inserido; do sistema penal oficial (institucionalizado e legalizado); da força das agências judiciais; do equilíbrio entre estas mesmas agências; dos controles efetivos entre os poderes, entre eles, da própria força policial, dentre outros fatores.<sup>391</sup>

Ademais, Nilo Batista e Eugênio Zaffaroni advertem que o sistema penal subterrâneo não é exclusividade da América Latina ou mesmo de países periféricos fora do eixo principal de desenvolvimento e riqueza do capitalismo, isto é, sua existência é reconhecida em todos os sistemas penais mundiais, exemplificam:

campos de concentração, os grupos paraoficiais (Ku-Klux-Klane “contras”), as expulsões informais de estrangeiros, as extradições mediante seqüestro, os grupos especiais de inteligência italianos, norte-americanos e espanhóis que operam fora da lei, as arbitrariedades contra os irlandeses etc., comprovam a universalidade e estruturalidade do fenômeno.<sup>392</sup>

---

391

Idem, ibidem, p.70.

392

Idem ibidem, p.70.

## 4 À GUIZA DE CONCLUSÃO: CONTINUIDADES DO AUTORITARISMO POLICIAL

Os discursos propagadores da “Tolerância Zero” e da “Lei e Ordem” acabam, também, por dar o retoque final na legitimidade social dada ao sistema penal subterrâneo. Dessa forma, a violência institucional-policial passa ser vista como uma “técnica” natural, que está passível de pequenos erros e negligência, tudo isso, dentro da lógica do controle social do poder punitivo máximo.

Acentua Gabriel Anitua que esta violência policial seria aceitável pela maioria da população, opinião pública, pois está contida nessa política de combate à criminalidade, está presente na ‘guerra’ contra a delinquência, na luta contra a violência e os crimes praticados pelos ‘outros’, ou seja, pelas ‘classes perigosas’. Nessa lógica de guerra, as baixas dos ditos ‘inimigos’ contam a favor e não contra o exército da “segurança cidadã”<sup>393</sup>.

Nesse sentido, a violência policial encontra uma legitimidade no senso comum da sociedade, na mídia de massa, nos discursos corporativistas das instituições policiais e mesmo dentre vários intelectuais do campo conservador. A legitimidade encontrada na opinião pública não deixa de ser paradoxal, pois a mesma violência policial atinge uma ampla parcela da sociedade, que acaba por dar sentido e razão às arbitrariedades praticadas.

Quando a polícia invade, mesmo em mandado judicial, barracos nas periferias das grandes cidades brasileiras e acaba por cometer uma gama variada de barbaridades e ilegalidades,

393 ANITUA, Gabriel Ignacio, *Histórias dos pensamentos criminológicos*, Instituto Carioca de Criminologia (ICC), Rio de Janeiro: Editora REVAN, 2008, p.786.

seja contra a propriedade, seja contra a integridade física de seus moradores, acaba por fazê-lo, pois minimamente conta com um apoio simbólico introjetado, implícito e mesmo inconsciente, de que está agindo de acordo com o que dela espera a sociedade, os setores elitistas, os dirigentes políticos, enfim, as ditas ‘pessoas de bem’.

Quando a polícia executa os ditos ‘criminosos’, seja em reais ou supostos confrontos, recebe com freqüência o aplauso da mesma opinião pública, além de muitas vezes receber o apoio, a guarida e, ainda, o elogio institucionalmente formatado. Nesses casos, o brocardo policialesco, “bandido bom é bandido morto!”, ganha uma conotação de clamor público, assim, o combate à criminalidade comum acaba por sobrepujar a aplicação da lei penal e mesmo subjugar a proteção da sociedade.

Sobre a formação das forças policiais faz-se mister retomar lição de Engels, que caracteriza o caráter repressivo e mesmo violento da polícia, sendo que, esses elementos imbricados remetem a própria genealogia dessa instituição, historicamente associada às origens do Estado capitalista. Explica que a polícia deve ser uma força apartada da sociedade e com a função explícita de garantir a manutenção das condições existenciais e a própria propriedade privada da burguesia emergente<sup>394</sup>.

Concordamos com Gizlene Neder e Gisálio Cerqueira que no caso brasileiro há uma permanência de longa duração da letalidade das forças policiais, em especial, contida na cultura

---

394 ENGELS, Friederich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Obras Escolhidas, São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

política e jurídica das instituições policiais e judiciais, desde meados do século XIX até os dias atuais.

Entende-se que as forças policiais têm acumulado uma herança nefasta, desde o período republicano, sendo que, até o presente momento histórico, ainda não houve mudanças institucionais significativas nestas instituições. Ademais, saímos do período da Ditadura Militar sem qualquer profunda e séria discussão sobre a necessária reforma e mudança nas políticas de segurança pública.<sup>395</sup>

Gizlene Neder e Gisálio Cerqueira afirmariam que estes aspectos do poder punitivo “conviveram (convivem ainda) com a permanência de uma cultura jurídico-política baseada na obediência hierárquica e na fantasia absolutista de um controle absoluto sobre os corpos dos trabalhadores (ex-escravos)”.<sup>396</sup>

Assim, entendemos que a violência policial faz parte da cultura brasileira há séculos e vem se perpetuando e acumulando práticas punitivistas desde a invasão lusa ao país tupiniquim. O poder punitivo em suas diversas formas, entre elas, o poder de polícia (militar e judicial), sempre esteve ligado às classes e frações das classes dominantes.

O objetivo em manter a “lei e ordem”, bem como, a segurança e a incolumidade da propriedade privada dessas classes sempre foi garantido “custe o que custar!”. A repressão policial, marcada pela violência e truculência, sempre serviu aos projetos políticos de poder das classes dominantes.

---

395

CERQUEIRA Filho, Gisálio e NEDER, Gizlene., 2006, op. Cit, p.19-20.

396

Idem ibidem, p.23.

Ademais, como dito, perdeu-se a chance com o fim da Ditadura Militar de romper definitivamente com certas estruturas de poder que estavam hegemonicamente vigentes desde o início da República brasileira. Na verdade, não houve qualquer ruptura nas estruturas garantidoras do exercício do poder punitivo no fim da Ditadura Militar. E mesmo a transição política, caracterizou-se por ser bem consentida e “consensuada” por parte dos militares, que acabaram impondo uma auto-anistia aos crimes cometidos por eles mesmos durante o longo período do golpe militar<sup>397</sup>.

Permanências garantidoras da violência policial estão guardadas a “sete chaves” dentro das academias de polícia, as quais não se atualizaram diante da abertura política e do nascente Estado Democrático de Direito há cerca de 20 anos atrás, logo, a formação policial permaneceu inalterada até os dias vindouros.

A Anistia ampla e irrestrita acabou por agravar tal quadro, logo que preferiu ‘colocar os problemas embaixo do tapete’, assim não houve uma negociação democrática e amplamente debatida com a sociedade dos problemas que envolviam o militarismo. Nota-se que, marcas profundas da repressão política militar foram gravadas institucionalmente nas forças policiais, delineando até os dias atuais relações entre o Estado e a sociedade, o governo e

---

397 CERQUEIRA FILHO, Gisálio. NEDER, Gizlene. A Violência na boca do povo. Direito e Avesso, volume II, ano II, n.3. Brasília: 1983, p.167-187. IN: NEDER, Gizlene e CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *Conciliação e Violência na História do Brasil*. IN: Brasil Violência & Conciliação no dia-a-dia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1987, p.53 – 68. Ver ainda: NEDER, Gizlene. Criminalização da Miséria e Imagens do Terror: uma abordagem transdisciplinar. IN: Confluências, número 3, setembro, 2005. Niterói: PPGSD, 2005, pp. 6-15.; NEDER, Gizlene. *Cultura, Poder e Violência*. III Congresso Internacional de Psicopatologia Fundamental / IX Congresso Brasileiro de Psicopatologia Fundamental. Trabalho vinculado ao projeto de Pesquisa, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Rio de Janeiro: Niterói, setembro, 2008.

a comunidade, a autoridade e o cidadão.

Gizlene Neder e Gisálio Cerqueira vão afirmar que todas as instituições públicas e mesmo seus procedimentos acabaram passando por uma revisão e um reajuste no momento da transição pós ditatorial<sup>398</sup>. Vários políticos e lideranças de todos os campos ideológicos, quais sejam, conservadores, progressistas, liberais, social-democratas, socialistas, comunistas, debateram e disputaram propostas antagônicas de cada processo de reforma, no entanto, alerta-se que somente a instituição “Polícia” ficou propositalmente olvidada.

No mesmo sentido Gizlene Neder defende que o Brasil realizou um processo de “transição política (conservadora) da ditadura militar para o Estado de Direito”, logo, o mesmo Brasil experimentou historicamente o processo de formulação e institucionalização da Constituição Federal de 1988 (Constituição Cidadã), entretanto, protagonizou tal processo “sem alterar substancialmente o perfil autoritário e excludente das instituições relacionadas à justiça criminal, com conseqüências para o processo de democratização subsequente”<sup>399</sup>.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio.; CARDIA, Nancy.; POLETO, Frederico. Homicídio e violação de Direitos Humanos em São Paulo. In: Estudos Avançados, N<sup>o</sup>. 47, São Paulo, 2003.

---

398  
1983, op. Cit.

NEDER, Gizlene e CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A Violência na boca do povo*.

399

NEDER, Gizlene. *Cultura, Poder e Violência*., 2008, op. Cit, p.10.

ANITUA, Gabriel Ignacio, Histórias dos pensamentos criminológicos, Instituto Carioca de Criminologia (ICC), Rio de Janeiro: Editora REVAN, 2008.

AQUINO, Macloys. Jornal O Popular. Onde eles estão? Sumidos após abordagem já são 35. Cidades, p.02-03. Data 12/03/2011. Também disponível em: <<http://www.opopular.com.br>>.

AQUINO, Macloys. Violência Policial. Militares matam e recebem elogios. Jornal O Popular. Cidades. 28 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#28fev2011/cidades-53535/violencia\\_policial\\_-\\_militares\\_matam\\_e\\_recebem\\_elogios](http://www.opopular.com.br/#28fev2011/cidades-53535/violencia_policial_-_militares_matam_e_recebem_elogios)>.

CASTRO, Lola Aniyar de. Criminologia da Libertação. Pensamento criminológico, 10. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

CASTRO, Lola Aniyar de. Derechos humanos, modo integral de La ciência penal y sistema penal subterráneo. Revista Del Colegio de Abogados Penalistas Del Valle. Cáli: 1985, p.301 e ss.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio.NEDER, Gizlene. A Violência na boca do povo. Direito e Avesso, volume II, ano II, n.3. Brasília: 1983, p.167-187.

COSTA, Fernando A. Os ilegalismos privilegiados. Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia e Ciência Política. Nº1. 2º semestre de 1995. Niterói : EdUFF, 1995, fls.65-98.

Delegacia Estadual de Investigação de Homicídios – DEH. Fonte primária. Disponível em: <[www.policiacivil.goias.gov.br/homicidios](http://www.policiacivil.goias.gov.br/homicidios)>

ENGELS, Friederich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Obras Escolhidas, São Paulo: Editora Alfa-Omega,



1980.

FERREIRA, Allan Hahnemann. OS DITOS E OS INTERDITOS DA TOLERÂNCIA ZERO: ATUALIDADES LEGISLATIVAS DAS FANTASIAS DE CONTROLE SOCIAL PENAL TOTAL - ESTADO DE GOIÁS 2003 – 2010, defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD)/ UFF. Rio de Janeiro: Niterói, UFF, 2011.

\_\_\_\_\_.Do Sonho Real ao Pesadelo legal: uma reflexão criminológica da (des) ocupação ‘sonho real’ Goiânia – GO. 6º Encontro Anual da ANDHEP (Associação Nacional de Direitos Humanos Pesquisa e Pós – Graduação) – Direitos Humanos, Cidades e Desenvolvimento. Grupo de Trabalho 7 - Violência, Políticas de Segurança Pública e Direitos Humanos. Artigo Publicado nos anais e Pôster apresentado no evento. Brasília: UNB, 2010. Disponível ainda em: <<http://www.andhep2010.sinteseeventos.com.br/>> .

GARAPON, Antoine e PAPADOPOULOS, Ioannis. Julgar nos Estados Unidos e na França: Cultura Jurídica Francesa e Common Law em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2008, p.20.

IBRACE. Homicídios, Perfil da Violência em Goiás 1994 à 2002. Goiania, 2004, p.04.

Mapa da Violência – Goiânia no topo do crime. Jornal Diário da Manhã. 25/02/2011. Capa e Página 2. Disponível também virtualmente em: <<http://www.dmdigital.com.br/index.php?edicao=8511&contpag=1>>.

MELO, Rosana e MARCOS, Almiro. Sexto Mandamento. Polícia Federal garante que investigação está só começando. Objetivo é desvendar mais de 40 crimes em que há suspeita de envolvimento

de policiais. Jornal O Popular. 16 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#16fev2011/cidades-50646/sexta\\_mandamento\\_-\\_policia\\_federal\\_garante\\_que\\_investigacao\\_esta\\_so\\_comecendo](http://www.opopular.com.br/#16fev2011/cidades-50646/sexta_mandamento_-_policia_federal_garante_que_investigacao_esta_so_comecendo)>.

MELO, Rosana. PM matou 117 pessoas em 2 anos. O Popular, 08 de Agosto de 2005, p.5.

\_\_\_\_\_. Repercussão interestadual garante investigação pela União. Jornal O Popular. 24 de janeiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#24jan2011/cidades-45423/repercussao\\_interestadual\\_garante\\_investigacao\\_pela\\_uniao](http://www.opopular.com.br/#24jan2011/cidades-45423/repercussao_interestadual_garante_investigacao_pela_uniao)>.

NEDER, Gizlene e CERQUEIRA FILHO, Gisálio. Conciliação e Violência na História do Brasil. IN: Brasil Violência & Conciliação no dia-a-dia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1987, p.53 – 68.

NEDER, Gizlene. Criminalização da Miséria e Imagens do Terror: uma abordagem transdisciplinar. IN: Confluências, número 3, setembro, 2005. Niterói: PPGSD, 2005, pp. 6-15.

\_\_\_\_\_. Cultura, Poder e Violência. III Congresso Internacional de Psicopatologia Fundamental / IX Congresso Brasileiro de Psicopatologia Fundamental. Trabalho vinculado ao projeto de Pesquisa, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Rio de Janeiro: Niterói, setembro, 2008.

OLIVEIRA, B. A dialética do singular-particular-universal. Anais do V Encontro de psicologia social e comunitária. ABRAPSO. Bauru, ago. 2001. P. 01

Onde eles estão? Eles desapareceram na democracia. Jornal O

Popular. 09 de Janeiro de 2011. Também disponível em <[http://www.opopular.com.br/#09jan2011/cidades-42922/23\\_onde\\_eles\\_estao\\_-\\_eles\\_desapareceram\\_na\\_democracia](http://www.opopular.com.br/#09jan2011/cidades-42922/23_onde_eles_estao_-_eles_desapareceram_na_democracia)>.

Relatório anual de atividades do Cerrado Assessoria Jurídica Popular (Cerrado AJP), anos 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010. Fonte primária. Dados coletados pelo autor. Mimeo.

Relatórios anuais de atividades da Casa de Juventude(CAJU) – Pe. Burnier (2006 – 2010). Fonte primária. Dados coletados pelo autor. Mimeo. Disponível ainda no sítio virtual da Casa da Juventude <<http://www.casadajuventude.org.br>>.

Relatório final da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Vereadores de Goiânia, 1999 apud AQUINO, Macloys. Não Matarás. Prisão de PMs encoraja famílias a denunciar casos de sumiço. Jornal O Popular. 19 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#19fev2011/cidades-51486/nao\\_mataras\\_-\\_prisao\\_de\\_pms\\_encoraja\\_familias\\_a\\_denunciar\\_casos\\_de\\_sumico](http://www.opopular.com.br/#19fev2011/cidades-51486/nao_mataras_-_prisao_de_pms_encoraja_familias_a_denunciar_casos_de_sumico)>.

Sexto Mandamento. Polícia matou 50 pessoas em 2010. Confrontos fora das estatísticas. Jornal O Popular. 20 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#20fev2011/cidades-51711/sexta\\_mandamento\\_-\\_policia\\_matou\\_50\\_pessoas\\_em\\_2010](http://www.opopular.com.br/#20fev2011/cidades-51711/sexta_mandamento_-_policia_matou_50_pessoas_em_2010)>.

Sexto Mandamento. Polícia matou 50 pessoas em 2010. Jornal O Popular. 20 de fevereiro de 2011. Também disponível em: <[http://www.opopular.com.br/#20fev2011/cidades-51711/sexta\\_mandamento\\_-\\_policia\\_matou\\_50\\_pessoas\\_em\\_2010](http://www.opopular.com.br/#20fev2011/cidades-51711/sexta_mandamento_-_policia_matou_50_pessoas_em_2010)>.

Sindicato dos Policiais Civis do Estado de Goiás. Fonte primária. Dados coletados pelo autor. Mimeo. Disponível em : <<http://www.sinpolgo.org.br/v2/index.php?option=com>>

[content&task=view&id=488&Itemid=28](#)>. Acesso em 01-03-2010.

WAISELFISZ, J. J. Mapa da Violência 2011 – Os Jovens do Brasil. Brasília: RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça, 2011. Disponível ainda em: <<http://www.sangari.com/mapadaviolencia/>>.

ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro & SLOKAR, Alejandro. Direito penal brasileiro: teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003.





# ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E ETNODESENVOLVIMENTO: ACESSO À JUSTIÇA NO CENÁRIO DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DA AMAZÔNIA

*Assis da Costa Oliveira*<sup>400</sup>

## RESUMO

O artigo pretende discutir as relações entre a Assessoria Jurídica Popular e a definição teórica de etnodesenvolvimento, buscando subsidiar as formas de atuação junto aos povos e comunidades tradicionais, abordando, para tanto, o acesso à justiça social como mecanismo que ganha novos aportes quando transversalizado na diversidade cultural apreciado nas lutas sóciojurídicas de enfrentamento a construção da UHE Belo Monte e na abertura de espaços de diálogo intercultural para problematizar as mudanças hermenêuticas e normativas de documentos jurídicos

<sup>400</sup> Professor de Direitos Humanos e Diretor da Faculdade de Etnodesenvolvimento da Universidade Federal do Pará (UFPA), *Campus* Altamira. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFPA. Atuou como assessor jurídico junto a associações e povos indígenas da região dos rios Tapajós e Tocantins, no estado do Pará, da Associação Beby Xikrin, do povo Xikrin do Bacajá, e do Movimento Xingu Vivo Para Sempre (MXVPS), ambos na cidade de Altamira/PA. Membro da Secretaria Nacional do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Advogado.

infraconstitucionais brasileiros.

Palavras-Chaves: Assessoria Jurídica Popular; Etnodesenvolvimento; Acesso à Justiça; Povos e Comunidades Tradicionais; Direitos Humanos.

## 1 INTRODUÇÃO

Admitindo que o objetivo de trabalho da Assessoria Jurídica Popular (AJP) é a garantia do acesso à justiça num sentido amplo, de conquista dos direitos humanos por sujeitos e coletivos em seu caráter interdependente e indivisível, portanto, de democratização do acesso à justiça social por meio do investimento na formação educacional e empoderamento político dos seguimentos envolvidos e na prestação de serviços jurídico-judiciais quando necessários, a perspectiva do etnodesenvolvimento transversaliza-se neste preceito para indicar pautas de orientação e de conformação do trabalho da AJP junto aos povos e comunidades tradicionais, de maneira a ressaltar os limites e as possibilidades da intervenção jurídica em condições de diferenças culturais e de desigualdades socioeconômicas.

Parte-se da perspectiva de que o cenário dos povos e comunidades tradicionais que se objetivam em movimentos sociais é relativamente novo para o Direito – fruto de não mais de três décadas de (re)emergência das coletividades organizadas que conseguem reivindicar direitos coletivos no espaço público a partir do período de redemocratização do país, num primeiro momento centrado nos povos indígenas, comunidades de



agricultores e de extrativistas, e depois se espalhando para outros grupos, como quilombolas, pescadores e quebradeiras de coco babaçu – e as demandas trazidas tem impactado não apenas o cenário normativo dos direitos, mas também, e sobretudo, o contexto político-econômico de conformação da ideologia hegemônica de desenvolvimento vigente no Brasil, cujo núcleo crítico está em não reduzir a posição destes sujeitos coletivos apenas ao caráter de destinatários de normas jurídicas ou de políticas de desenvolvimento (sujeitos de direitos), mas antes a de produtores e administradores do processo de formação hermenêutico-normativa e político-institucional destes direitos e políticas (sujeitos dos direitos), de maneira a instituir ações sociopolíticas que confrontem os interesses e as estruturas de sustentação dos poderes econômicos e políticos dominantes no país.

Neste cenário, assumir a transversalização do etnodesenvolvimento no âmbito do acesso à justiça pode ajudar ao assessor jurídico ou ao defensor público a identificar os procedimentos e as estratégias necessárias para dialogar de maneira adequada com os representantes de povos e comunidades tradicionais quando da judicialização ou não de seus conflitos, sempre atento à relevância do aspecto cultural na disputa dos direitos, das formas de desenvolvimento e das condições de autonomia e de participação em todo o processo de negociação dos conflitos.<sup>401</sup>

---

401 Ao reunir na definição de AJP a presença de assessores jurídicos e defensores públicos, como também de promotores de justiça e advogados populares, quer-se indicar a possibilidade dos profissionais do campo jurídico incorporarem os referenciais teórico,

O presente artigo pretende trazer subsídios para a reflexão da atuação da AJP junto aos povos e comunidades tradicionais por meio da fundamentação do acesso à justiça social na perspectiva do etnodesenvolvimento e no aprofundamento de questões centrais, em parte teóricas e noutra advindas do trabalho como assessor jurídico popular de povos e comunidades tradicionais da região do rio Xingu, estado do Pará, que precisam ser discutidas e problematizadas para que se possa refletir sobre ação da AJP no contexto da diversidade cultural e das fronteiras de expansão da economia capitalista.

## 2 ETNODESENVOLVIMENTO: FERRAMENTAS DE USO NO DIREITO

O conceito de etnodesenvolvimento emerge como proposta de contraposição às teorias desenvolvimentistas que, por diferentes razões, tomam os povos e comunidades tradicionais como obstáculos ou barreiras ao “desenvolvimento”, ao “progresso” e à “modernização”, definindo políticas de desenvolvimento pensadas de cima para baixo e que investem numa perspectiva “utilitarista” dos recursos naturais e humanos, ou seja, utilizando-se deles quando há interesse para a exploração e extração de recursos

---

ideológicos e tipológicos que conformam a fundamentação da AJP para reordenação das identidades e estruturas das instituições públicas e privadas de atuação no Direito, sem deixar de considerar o fato da legitimação da AJP se pautar na crítica aos modelos de assistência jurídica centrados no atendimento individualizante, hierarquizado aos assistidos, prioritariamente judicial e de dependência permanente ao serviço. O assessoramento da assistência jurídica indica, acima de tudo, que as ideias e os ideais podem ser aprendidos por qualquer sujeito, e que os espaços e as formas de atuação podem ser transformados para melhor se adequarem as novas demandas que adentram no Direito.

que beneficiem o mercado capitalista e sem instituir distribuição de riquezas e preservação ambiental.

No período histórico em que se pensava o conceito de desenvolvimento sustentável – década de 80 do século XX – nos países europeus, na América Latina fervilhavam debates entre diversos especialistas acadêmicos e militantes sociais sobre as políticas de desenvolvimento nacional,<sup>402</sup> culminando com a primeira apresentação pública do conceito de etnodesenvolvimento na “Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina”, promovida pela articulação entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), em dezembro de 1981, na cidade de San José/Costa Rica.

Desde então, diversos autores vêm trabalhando na definição do conceito, sempre na linha de questionar o modelo de desenvolvimento historicamente imposto aos povos e comunidades tradicionais, com a proposta de “outro” modelo que valorize o legado político-cultural e socioambiental dos grupos étnicos.

---

402 A noção de etnodesenvolvimento é quase sempre confundida com o conceito de desenvolvimento sustentável das comunidades étnicas, porém tal noção é pouco abrangente e, apesar do etnodesenvolvimento estar contemplado pelo ideal da sustentabilidade, seu papel enquanto fator revigorante do patrimônio cultural e fortalecedor da identidade étnica envolvem questões mais amplas. O etnodesenvolvimento perpassa pelas questões da sustentabilidade, mas vai além delas, pois pressupõe e exercita a capacidade social dos atores tradicionais, por meio de projetos definidos de acordo com seus valores e anseios, alicerçados nos recursos reais e potenciais disponíveis no seu território, na utilização de seus significados e experiências coletivas históricas para guiar de forma autônoma seu desenvolvimento. Cf. SILVA, Rosijane Evangelista da e CARVALHO, Karoliny Diniz. Turismo Étnico em comunidades quilombolas: perspectiva para o etnodesenvolvimento em Filipa (Maranhão, Brasil). *Turismo & Sociedade*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 203-219, out. de 2010.

O etnodesenvolvimento requer que os povos e as comunidades tradicionais sejam efetivamente gestoras de seu próprio desenvolvimento, que busquem qualificar seus quadros técnicos de modo a conformar unidades político-administrativas que lhes permitam exercer autoridade sobre seus territórios e os recursos naturais neles existentes, de serem autônomos quanto ao seu desenvolvimento étnico e de terem a capacidade de impulsioná-lo.

A criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais envolve a responsabilização primária do Estado para instituição de medidas que promovam tais condições para realização do direito ao desenvolvimento pensado como um dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, como a concretização do conjunto de direitos humanos por meio da participação no desenvolvimento econômico, social, cultural, político e ambiental, o que implica a plena realização do direito à autodeterminação como “exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais”, tal como define a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1986.

Para Batalha<sup>403</sup> e Verdum<sup>404</sup>, há duas questões fundamentais

---

403 BATALHA, Guilherme Bonfin. El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. In: ARAVENA, Francisco Rojas. (Ed.): *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*. San José de Costa Rica: FLACSO, 1982.

404 VERDUM, Ricardo. Desenvolvimento, Etnodesenvolvimento e Integração Latino-Americana. In: SILVA, Cristian Teófilo da; SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; BAINES, Stephen Grant (orgs.). *Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. São Paulo: Annablume; Distrito Federal: FAP-DF, p. 13-25, 2009.

para a utilização prática do conceito de etnodesenvolvimento: (1) a capacitação de quadros técnicos oriundos dos próprios grupos indígenas (ou, no sentido hoje atribuído, povos e comunidades tradicionais), sendo que os programas de capacitação devem tomar como base a cultura para a qual se destina esta capacitação;<sup>405</sup> (2) os programas de etnodesenvolvimento devem ser assunto interno a cada povo e comunidade, sendo que o Estado, por meio de suas agências, tem o dever de apoiar e criar condições para que se torne possível.<sup>406</sup>

Evidentemente as duas questões fundamentais levantadas

---

405 Little analisa as variadas críticas levantadas contra o modelo hegemônico vigente de desenvolvimento junto com o surgimento de novas propostas para um etnodesenvolvimento centrado nas reivindicações e necessidades de determinados grupos étnicos da América Latina, com ênfase nos grupos indígenas do Brasil. Propõe que a noção de autonomia cultural esteja na base de qualquer programa de etnodesenvolvimento, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade do grupo étnico elaborar estratégias de interação com os mercados regional, nacional e internacional. Os projetos de etnodesenvolvimento não serão adequados se apenas os técnicos e pesquisadores compreenderem melhor o universo indígena, mas sim quando os próprios atores indígenas forem capazes de se articular nesse universo intercultural com autonomia para comandarem esses processos, definindo prioridades e formas de ação. Cf. LITTLE, Paul E. *Etnodesenvolvimento Local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global*. *Tellus*, Campo Grande, ano 2, n. 3, p. 33-52, out. 2002.

406 Para Azanha, enriquece ainda mais as possibilidades de articulação teórica do etnodesenvolvimento ao mostrar que as noções conceituais de desenvolvimento sustentado e etnodesenvolvimento têm pouco ou nada a ver com indicadores de “progresso”, afastando o termo “desenvolvimento” como categoria “ocidental”. Assim definido, o termo escapa às críticas de permanecer no horizonte conceitual do “desenvolvimento” enquanto categoria ocidental. Neste sentido, etnodesenvolvimento, quando referido aos povos e comunidades tradicionais, envolveria os seguintes indicadores: (1) aumento populacional, com a segurança alimentar plenamente atingida; (2) aumento do nível de escolaridade (seja na “língua” ou no português) das crianças e dos jovens aldeados; (3) procura pelos bens dos “brancos” plenamente satisfeitos através de recursos próprios gerados internamente de forma não predatória, com relativa independência das determinações externas de mercado na captação de recursos financeiros; (4) domínio pleno das relações com o Estado e agências de governo ao ponto dos povos e comunidades tradicionais definirem essas relações, negociando o modo como deverão ser estabelecidas. Cf. AZANHA, Gilberto. *Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil*. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos; BARROSO-HOFFMANN, Maria (Orgs). *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política Indigenista*. Rio de Janeiro: Contra-Capa/LACED, 2002.

pelos autores são a autodeterminação e a capacitação ou qualificação técnica dos povos e comunidades tradicionais, para os quais a AJP pode colaborar. Penso isso muito com base no que estamos realizando aqui na região do rio Xingu/PA, no assessoramento jurídico ao Movimento Xingu Vivo Para Sempre (MXVPS)<sup>407</sup> e na condução do Curso de Licenciatura e Bacharelado em Etnodesenvolvimento sediado na Universidade Federal do Pará (UFPA),<sup>408</sup> sendo a contribuição da AJP posta em dois planos: (1) na garantia da autonomia dos povos e comunidades tradicionais, sobretudo quando se objetivam em movimentos sociais, com especial atenção ao fortalecimento da participação nos espaços de negociação sócio-estatais, pois significa instrumentalizar a linguagem jurídica e os assessores jurídicos e defensores públicos para atuarem no auxílio à manutenção dos pleitos e proteção contra possíveis retaliações, em especial de policiais e da mídia, o que exige, por deveras, o acompanhamento permanente das ações políticas dos povos/comunidades/movimentos, colocando-

---

407 O MXVPS constitui-se numa rede de organizações e movimentos sociais da região de Altamira e das áreas de influência da UHE Belo Monte, no estado do Pará, que historicamente se opuseram à sua instalação no rio Xingu, contando com o apoio de mais de 250 organizações locais, estaduais, nacionais e internacionais, e agregando entidades representativas de ribeirinhos, pescadores, trabalhadores e trabalhadoras rurais, indígenas, moradores de Altamira, atingidos por barragens, movimentos de mulheres e organizações religiosas e ecumênicas.

408 O Curso de Licenciatura e Bacharelado em Etnodesenvolvimento foi criado em 2009 para habilitar membros de povos e comunidades tradicionais e de movimentos sociais no gerenciamento de projetos e instituições localizadas nos territórios de vivência das coletividades de pertença dos estudantes. O processo seletivo diferenciado realizado em 2010 obteve êxito de formação de turma de 45 discentes com a seguinte distribuição: 18 agricultores familiares de comunidades localizadas ao longo da rodovia Transamazônica, 12 quilombolas de Salvaterra/Marajó, 9 indígenas (etnias: Araweté, Juruna, Kuruaia e Xipaia), 4 membros do Movimento Negro de Altamira, uma ribeirinha de Currálinho/Marajó e uma pescadora de Souzel. As atividades pedagógicas iniciaram em 2011, com previsão de formação de nova turma para o primeiro semestre de 2014.

se aberto ao diálogo nas situações que exigem a construção de estratégias políticas e jurídicas, e apresentando-se publicamente como assessor jurídico/defensor público favorável aos objetivos das ações políticas, medida que, de certa forma, fortalece o sentimento de segurança dos membros internos, mesmo quando são alvos de ameaças e repressão; (2) na ideia de capacitação ou qualificação técnica, o que envolve a necessária formação de grupos de estudo ou de cursos/oficinas em que sejam discutidos assuntos relativos às principais temáticas de direitos demandadas pelos povos/comunidades/movimentos, seja em termos de sua promoção (como os direitos indígenas e o direito ambiental) ou de sua proteção (como o direito penal, para saber lidar com a polícia e os agentes judiciais), sempre tendo por base os aspectos do pluralismo jurídico, da diversidade cultural e da autonomia que interferem radicalmente na percepção/aplicação dos direitos.

### **3 ACESSO À JUSTIÇA COM ETNODESENVOLVIMENTO**

O acesso à justiça num sentido estrito é a inclusão procedimental das pessoas no campo jurídico-judicial sempre que estas demandam o direito ao acesso para inserir seus conflitos pessoais ou coletivos a fim de terem resolvido ou pacificado pelo magistrado o conflito transformado em lide. É um acesso que representa a garantia de intervenção do Poder Judiciário não apenas para resolver conflitos sociais, mas também para dizer, de certo modo, quem está certo ou tem a (melhor) “verdade dos fatos” e de interpretar as normas jurídicas para fundamentar as

decisões.

Desde que Cappelletti e Bryant<sup>409</sup> formularam a já clássica definição das “três ondas” do acesso à justiça – a primeira assentada na assistência jurídica às pessoas de baixa renda, a segunda à representação jurídica dos direitos e interesses difusos e a terceira denominada de “enfoque de acesso à justiça” que incorporou os fundamentos das ondas anteriores e avançou no sentido de enfrentar outras barreiras de acesso à justiça – o cenário da crítica ao acesso à justiça tem aprofundado o interesse da pesquisa pelas causas que dificultam o acesso das pessoas e organizações ao Poder Judiciário e, paralelamente, nas ressignificações teóricas dos tipos de acesso vinculadas a disputa pelo conceito de justiça e pelas formas oficiais ou alternativas de resolução dos conflitos.

Se o primeiro aspecto de pesquisa pretende identificar as causas econômicas e socioculturais que dificultam o acesso à justiça<sup>410</sup>, o segundo aspecto instrumentaliza o conceito de justiça para condicioná-la a sentido mais amplo do que a inserção dos conflitos no campo judicial, tratando-o como justiça social e, com isso, enquanto direito de acesso aos direitos que envolvem a condição da cidadania e de reivindicar sua concretização a partir do empoderamento e da autonomia dos sujeitos no processo de conhecimento dos direitos (e dos mecanismos de proteção) e da ação social que modifique positivamente a realidade social<sup>411</sup>.

---

409           CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

410           SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

411           AGUIAR, Carlos Bruno Corrêa. *Assessoria jurídica popular e a ressignificação*



O cenário de afirmação da perspectiva ampla de acesso à justiça social está relacionado à própria (re)emergência dos povos e comunidades tradicionais e dos movimentos sociais no âmbito de redemocratização do país durante o final da década de 1970 e ao longo de 1980 do século XX, com a consequente construção da categoria sujeito coletivo de direitos que reclamava justamente a garantia de direitos coletivos para coletividades organizadas numa conjuntura de carência normativa e de rompimento com a estrutura do sujeito individual de direito forjada no domínio do liberalismo<sup>412</sup>, pois agora o destinatário de direitos não é mais o indivíduo – concepção burguesa de subjetividade – e sim determinada realidade social e/ou identidade coletiva que reclamavam a criação de procedimentos jurídicos mais simplificados e alternativos aos tribunais como meio de garantir o acesso à justiça e de diminuir as pressões resultantes da carência normativa.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e de tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1989, a inclusão dos povos e comunidades tradicionais (objetivados ou não em movimentos sociais) na agenda político-normativo do acesso à justiça faz com que o próprio contexto de estruturação das condicionantes socioculturais de acesso à justiça precise ser revisto e classificado numa dimensão intercultural que potencialize

---

da cidadania. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

412 SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Movimentos sociais – emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de direito. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. *Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, p. 53-66, 2002.

os saberes e as práticas culturais de reordenação dos limites de compreensão da noção de acesso e de justiça.

Basta lembrar, a este caso, as concepções plurais de acesso à justiça identificadas no trabalho etnográfico de Moreira<sup>413</sup> junto ao povo Mbya-Guarani, assentadas em quatro referenciais distintos: (1) acesso à justiça Mbya-Guaraní (no sentido de sistema jurídico nativo) fundamentada na cosmovisão étnico-cultural que recepciona a crença mítico-religiosa na Terra sem Mal e na compreensão do delito como tendo origem no sobrenatural e reflexos na relação do grupo com as divindades; (2) acesso à justiça estatal disponibilizado de forma desigual para os membros da sociedade Mbya-Guaraní devido deficiências cognitivas, estratégicas, econômicas e condutivas que os impedem de acessar os direitos estatais que se encontram disponíveis; (3) resistência de acesso à justiça estatal, no sentido de ações sociais realizadas pelo povo Mbya-Guaraní contra a legitimidade do Poder Judiciário por meio da realização de atos estratégicos de resistência que vão desde a negação de acatar as regras legais que provêm da sociedade dominante, a não compreensão ou confusão estratégica para com os regramentos e procedimentos legais e processuais da direito estatal, o déficit de comunicação porque preferem falar na língua nativa e a própria realização “clandestina” dos rituais judiciais Mbya-Guaraní (Aty Guassu e Amandayé) para julgamento de indivíduos indígenas, mesmo quando estes tenham acessado a Justiça estatal e recebido desta

---

413 MOREIRA, Manuel. *La cultura jurídica Guaraní: aproximación etnográfica a la justicia Mbya-Guarani*. Buenos Aires: Antropofagia, 2005.

alguma sentença, quase sempre avaliada como insatisfatória pelas comunidades; (4) acesso à justiça que pode vir a ocorrer se os funcionários e juizes do campo jurídico ocidental levassem a sério os dispositivos internacionais e constitucionais de garantia dos sistemas jurídicos indígenas e reconhecimento do modelo judicial Mbya-Guaraní.

As quatro dimensões do acesso à justiça no contexto do povo Mbya-Guarani identificam e estruturam elementos centrais para a compreensão do acesso à justiça na perspectiva do etnodesenvolvimento, tomando-o no sentido de crítica da crítica que evidencia os problemas e as condições de possibilidade de negociação entre sistemas jurídico-culturais distintos em que a justiça não significa necessariamente Poder Judiciário ou garantia de direitos. Pela ótica do etnodesenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais há diferentes tipos de “acesso” que modificam a própria definição da “justiça”, a partir de subsídios empírico-normativos que resignificam a relação do campo jurídico nacional com a diversidade cultural.

O primeiro deles é o reconhecimento do pluralismo jurídico como marcador que instituir a necessidade de observar e respeitar os sistemas jurídicos e as jurisdições nativas quando estas assumem o papel de Justiça que pode ser acessada para garantir a resolução de conflitos sociais que envolvam povos e comunidades tradicionais. Trata-se da consideração à autonomia dos povos e comunidades tradicionais no estabelecimento e na utilização de instituições e regras jurídicas nativas com funcionalidade equivalente de acesso à justiça, sendo que o respeito às decisões

e aos procedimentos realizados é fundamental para que se possa fortalecer o pluralismo jurídico como marcador que reordena as relações de poder entre os sistemas jurídicos nativos e o sistema jurídico estatal.

O segundo aspecto do acesso à justiça instrumentalizado pelo conceito de etnodesenvolvimento se dá a partir da compreensão das diferenças culturais como elementos que tencionam a disputa hermenêutica pela definição dos termos inseridos nos documentos jurídicos. O direito à vida, à dignidade, à liberdade, à saúde, à educação e ao desenvolvimento, só se realiza no contexto da diversidade cultural quando os agentes representantes desta diversidade podem disputar as concepções de vida, liberdade, dignidade, saúde, educação e desenvolvimento, dentre tantas outras, para conformá-las na interpretação mais favorável às suas coletividades e interesses. Daí porque, nesta segunda perspectiva de acesso à justiça, o acesso à disputa hermenêutica dos termos jurídicos, pela ótica do pluralismo cultural e da instrumentalização dos direitos específicos dos povos e comunidades tradicionais, é crucial para a concretização da autonomia na atribuição do(s) sentido(s) de justiça.

A terceira perspectiva seria a situação das resistências e dos conflitos que envolvem necessariamente o embate entre os interesses políticos e econômicos dos poderes dominantes no Estado, na sociedade e no mercado e, de outro lado, os interesses e direitos dos povos e comunidades tradicionais, inseridos num cenário de disputa desigual por modelos de desenvolvimento. Quando a Justiça, no sentido de Poder Judiciário e os direitos

promulgados pelo Estado ou instrumentalizados pelos agentes dominantes, passam a agir em desfavor dos povos e comunidades tradicionais e violando seus direitos específicos, as ações de desobediência civil e de revoltas populares manejam o uso da violência e do descumprimento às normas e decisões políticas/judiciais como mecanismos estratégicos de afirmação de direitos e de fortalecimento das lutas sociais. O acesso à justiça, neste caso, envolve o direito de resistência às condições instituídas de acesso à justiça e a legitimação das lutas sociais que instrumentalizam a violação de direitos para possibilitar a garantia de direitos.

Por fim, a quarta e última consideração de acesso à justiça na perspectiva do etnodesenvolvimento é a da percepção do acesso às instituições públicas e privadas de promoção e proteção de direitos como elementar para a realização do desenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais. Tais coletividades precisam ter as condições adequadas para conseguirem demandar das instituições públicas e privadas o auxílio na resolução de problemas sociais, ao mesmo tempo em que a autonomia e as diferenças culturais exigem a reestruturação das próprias instituições.

## **4 GRANDES PROJETOS, GRANDES PROBLEMAS: CENÁRIO DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DA REGIÃO DO RIO XINGU**

A implementação do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) pelo governo federal trouxe a retomada em 2005 do interesse governamental pela construção da Usina

Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte) no trecho do rio Xingu conhecido por Volta Grande do Xingu, nas proximidades das cidades de Altamira e Vitória do Xingu, para garantir o aumento do suprimento energético às indústrias do centro-sul e a projeção de desenvolvimento nacional planejada pelos técnicos burocratas para os próximos anos.

Evidentemente, a sinalização desta retomada desencadeou novas linhas de ação político-jurídica dos povos e comunidades tradicionais e de movimentos sociais contrários à construção do grande projeto, lembrando que esta luta é histórica e iniciou-se, de maneira mais organizada, no ano de 1989, com a realização do Encontro de Altamira que mostrou ao mundo a posição, naquele momento, dos povos indígenas de defesa do caráter sagrado e sustentável do rio Xingu.

Entre 2005 e 2009, o cenário de realização do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA-RIMA), no âmbito do licenciamento ambiental prévio do empreendimento, mobilizaram as coletividades organizadas a denunciar, junto ao Ministério Público Federal (MPF), diversas violações de direitos empreendidas pelo modo como os técnicos burocratas davam andamento aos estudos e às autorizações legais, sobretudo em relação à falta de oitiva dos povos indígenas no processo de aprovação no Congresso Nacional do Decreto Legislativo nº. 788/2005 que autorizava a construção da hidrelétrica e ao déficit de abrangência das audiências públicas realizadas em apenas três dos 11 municípios direta ou indiretamente afetados socioambientalmente pela construção do grande projeto, além da

audiência pública realizada em Belém, capital do estado do Pará.

As denúncias foram acatadas pelo MPF e transformadas em ações judiciais que questionavam (e questionam) a (i)legalidade do empreendimento e pedem a paralisação do andamento do processo de implantação para que sejam sanados vícios ou irregularidades. A maior parte das ações judiciais deste período (2005-2009) teve as liminares acatadas em primeiro grau e refutadas em segundo grau, demonstrando o nível de influência do governo federal junto aos magistrados dos tribunais superiores e a necessidade de buscar outras medidas político-jurídicas.

Neste cenário adverso, a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH) e o Instituto Socioambiental (ISA) passaram a auxiliar de forma mais intensa as ações políticas dos povos e comunidades tradicionais e movimentos sociais da região, em especial do MXVPS, a fim de fortalecer o planejamento estratégico das lutas sociais.

Cursos de formação foram realizados junto aos sujeitos e grupos interessados para que pudessem melhor conhecer o contexto sóciojurídico em que estão inseridos e pautar a linguagem dos direitos como mecanismo de apoio as ações políticas. Ao mesmo tempo, deflagram-se passeatas, encontros e produção de vídeos-documentários no intuito de sensibilizar a sociedade local, nacional e global para que a pressão social sob o governo federal aumentasse até o ponto que fosse insustentável a manutenção do discurso desenvolvimentista e autoritário do presidente e dos técnicos burocratas.

A atuação no campo jurídico passa a se voltar para

o reconhecimento, até certo ponto, do esgotamento das possibilidades de acatamento do pleito dos povos e comunidades tradicionais e dos movimentos sociais para paralisação do empreendimento no âmbito judicial brasileiro.

Tal constatação leva, num primeiro momento, a deslegitimação do Poder Judiciário como espaço de defesa de direitos e politização das coletividades organizadas para a importância de se “violarem” os direitos autorizados pelo governo/judiciário para que haja garantia dos direitos coletivos e específicos ligados à manutenção dos modos de vida locais e a preservação do meio ambiente, cujas principais ações foram às tentativas de instalação de aldeia intercultural – formada por representantes de povos indígenas da região – bem no local onde está sendo construída a obra, os “atentados” de pichação e dano patrimonial ao prédio central da Eletronorte em Altamira/PA, assim como a agressão física ao engenheiro da Eletrobrás durante o Encontro “Xingu Vivo Para Sempre” na referida cidade, isto tudo entre os anos de 2008 e 2010.

Num segundo momento, os assessores jurídicos e movimentos sociais passaram a entender que o esgotamento da via judicial nacional demandava o acesso à justiça internacional para julgamento do modo como o Estado brasileiro estava tratando os direitos humanos no caso da UHE Belo Monte. Assim, em 2010 a SDDH, em conjunto com a Justiça Global e a Associação Interamericana de Defesa do Meio Ambiente, peticionaram junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante Comissão) para que apreciasse e intervisse na situação local em



favor da paralisação do empreendimento.

A Comissão apreciou a petição e emitiu recomendação, em abril de 2011, de adoção de medidas urgentes pelo Estado brasileiro, condicionadas à paralisação da obra, para proteção da vida e da integridade pessoal dos membros dos povos indígenas da região do rio Xingu, assim como realização de processos de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé para que estes pudessem emitir suas decisões a respeito do grande projeto, definir medidas vigorosas e abrangentes de proteção aos povos indígenas isolados e à prevenção da disseminação de doenças e epidemias entre os povos indígenas já contatados<sup>414</sup>.

O embate internacional provocou verdadeira tensão diplomática entre governo brasileiro e a Organização dos Estados Americanos (OEA), cuja consequência foi à produção de algumas “retaliações” nacionais à medida da Comissão, como: a imposição do retorno imediato do embaixador brasileiro na OEA, Ruy Casaes; a suspensão do pagamento da cota anual de seis milhões de dólares para o orçamento de 2012 da OEA; e, a retirada da candidatura de Paulo Vannuchi para a vice-presidência da Comissão. Posteriormente, o governo brasileiro encaminhou a resposta formal à OEA com as alegações jurídicas e fáticas.

Não é descabida a afirmação de que tal reação logrou êxito para os intentos do governo brasileiro, ao menos no sentido de conseguir minimizar os efeitos da recomendação da Comissão. Isto se manifestou quando a Comissão, durante a 142º Período

---

414 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe às comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, Pará (MC-382-10). São José: Comissão IDH, 2011a.

Ordinário de Sessões, acolheu o argumento do governo nacional de que a garantia ao direito à consulta prévia havia sido contemplado, entendendo que a controvérsia não poderia mais ser sanada por medidas cautelares<sup>415</sup>, mas apenas por decisão sobre questões de mérito, que deverá ser feita quando o caso for julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante Corte), em alguma data ainda incerta.

O embate jurídico-judicial internacional ocorrido entre 2010 e 2011 se desenvolveu no mesmo período de emissão da Licença Prévia nº. 342/2010, em fevereiro de 2010, e da Licença de Instalação nº. 795/2011, de janeiro de 2011, do empreendimento, a primeira delas definindo 40 condicionantes socioambientais e 26 condicionantes ligadas aos povos indígenas, num total de 66 condicionantes, e mais 23 novas condicionantes na segunda licença, num total, geral, de 99 condicionantes que deveriam ser realizadas pelo empreendedor antes e durante a instalação do grande projeto.

Os assessores jurídicos e os movimentos sociais da região passaram, então, a formular nova estratégia de enfrentamento da questão: o monitoramento do cumprimento das condicionantes. Além da apreciação do monitoramento institucional feito pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), houve o estabelecimento de monitoramento popular de verificação junto aos grupos afetados e moradores da região de que forma as ações previstas nas condicionantes

---

415 *Idem. Informe às comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, Pará (MC-382-10)*. São José: Comissão IDH, 2011b.

estavam sendo cumpridas para elaborar quadros de análise comparativa do percurso de cumprimento e divulgar a sociedade as ausências, os problemas e o andamento do cumprimento.

A investigação demonstrou que a maioria das condicionantes estava com cumprimento fora do prazo legal estabelecido. Ao mesmo tempo, desmascarou a desproporção intencional da Norte Energia S.A. entre a eficácia de cumprimento dos prazos de instalação do canteiro de trabalho e de construção da obra, e a ineficácia de estruturação das condições que minimizem os impactos socioambientais gerados com todo o processo de implantação do grande projeto.

Por outro lado, aos assessores jurídicos e movimentos sociais ficou patente que a tarefa de monitorar o monitoramento institucional-popular era limitado, devido: (1) as principais fontes de informação sobre o andamento das condicionantes virem do próprio empreendedor (Norte Energia S.A.) que elabora relatórios periódicos que são entregues ao IBAMA e, somente depois de avaliados, são apresentados à sociedade na forma de outro relatório produzido pelo órgão ambiental, o que efetivamente compromete a fidedignidade e imparcialidade dos dados apresentados quando os maiores interessados governamentais e empresariais pela construção da obra são os que devem justamente fiscalizar e/ou apresentar os dados da situação de cumprimento das condicionantes; (2) a incapacidade do monitoramento independente pelos assessores jurídicos e movimentos sociais da totalidade das condicionantes previstas nas duas licenças ambientais, ante a dimensão e complexidade

das questões que envolvem a realização destas condicionantes e a limitação de recursos financeiros, técnicos e humanos por parte das entidades sociais que demonstraram interesse em realizar este monitoramento.

As universidades existentes na região, em especial a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Universidade do Estado do Pará (UEPA), têm um peso de responsabilidade com as dificuldades de garantia deste monitoramento, haja vista as pouquíssimas iniciativas de pesquisa e de comprometimento de docentes em ajudar a diagnosticar o andamento dos impactos socioambientais e as correlações com as condicionantes.

A proposta do ISA de criação do Observatório de Acompanhamento das Condicionantes foi aceita com certa parcimônia pelos docentes universitários e somente vingou quando se transmutou em Câmara Técnica dentro da estrutura do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS/Xingu), inaugurado no final de 2011, o qual pretende desembolsar 500 milhões de reais para financiar projetos públicos e privados de desenvolvimento aos municípios da região da Transamazônica e Xingu ao longo dos próximos 20 anos, assim como monitorar algumas das condicionantes que possuem responsabilidade de cumprimento dividida entre empreendedor privado e governos municipais.

Por outro lado, a emissão das licenças ambientais gerou a intensificação da migração populacional para a região e a realização de ações pela Norte Energia S.A. (e suas terceirizadas) de desapropriação dos moradores localizados na VGX diretamente

afetados pelo empreendimento, assim como iniciou a contratação de trabalhadores para atuarem no canteiro de construção da obra, hoje definidos num total aproximado de 19.000 trabalhadores e trabalhadoras que atuam no canteiro de obra.

A Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE/PA), por meio do Grupo de Trabalho Belo Monte (GT Belo Monte), instituído em 2011, passou a atuar na defesa desta população atingida e/ou afetada pelas obras de construção e implantação da UHE Belo Monte, recebendo diversas denúncias em relação ao descaso das reformas ou ampliação dos setores de educação, saúde, saneamento básico e segurança pública no município de Altamira/PA, definidas como condicionantes; à insatisfação dos moradores de comunidades de agricultores e de ribeirinhos que serão desapropriados na VGX devido tabela de preços oferecida pelo empreendedor para calcular a indenização de cada pessoa está muito aquém dos preços de mercados e daquilo que eles consideram justo; ao aumento desproporcional dos preços de alugueis, terrenos e propriedades que tem tornado impossível à manutenção do direito à moradia para diversos segmentos da população local, especialmente aqueles oriundos de povos e comunidades tradicionais que habitam a cidade de Altamira/PA; e, as precárias condições de trabalho no canteiro de obra da hidrelétrica, com informações de acidentes de trabalho, coerção aos trabalhadores que realizam greves e demissões sumárias que são acobertadas para não chegarem ao conhecimento da opinião pública e das instituições competentes.

A DPE/PA, por meio do GT Belo Monte, passa a atuar

num contexto de andamento da construção da UHE Belo Monte e intervêm, com medidas judiciais e extrajudiciais, para defender os direitos das pessoas e dos grupos de baixa renda que sofrem os efeitos socioambientais do período atual de instalação do empreendimento. Não há, aqui, atuação mais qualificada ou radical no sentido de propor a paralisação do empreendimento, mas apenas de tentar minimizar os efeitos negativos que ele tem gerado, ajudando a população a garantir os direitos “restantes” num cenário tão adverso para a defesa dos direitos humanos e do etnodesenvolvimento.

Os resultados da atuação da DPE/PA poderiam ser mais bem efetivados se o município de Altamira já contasse com uma sede da Defensoria Pública Federal (DPF), pois muitas das questões que chegam até a DPE/PA são de competência mais específica do âmbito federal e de ingresso na Justiça Federal, como os conflitos ligados ao direito do trabalho. O acúmulo de funções e competências têm sobrecarregado as atividades institucionais e judiciais dos defensores públicos, que precisam dar conta, muitas vezes, de situações que ocorrem em outros municípios da região que não possuem sede da instituição.

## **5 DIVERSIDADE CULTURAL CONFRONTANDO OS LIMITES OCIDENTAIS DO ACESSO À JUSTIÇA**

A demanda por etnodesenvolvimento que represente a garantia do conjunto de direitos humanos a partir da autonomia e capacidade dos povos e comunidades tradicionais não deixa de

identificar a impossibilidade de apreciação deste preceito quando há predominância de marcadores coloniais e discriminatórios nos próprios documentos jurídicos e na forma de interpretação dos textos normativos, sinalizando o campo de produção do direito como espaço importante de disputa social e de protagonismo das coletividades organizadas.

O movimento de constitucionalismo multicultural<sup>416</sup> ou etnonacionalismo<sup>417</sup> pressionou a inclusão de pautas favoráveis à diversidade cultural nos processos de reforma ou promulgação de Constituições Federais em 16 dos 21 países latino-americanos,<sup>418</sup> mas não conseguiu, no Estado brasileiro, garantir a transversalização destes “novos direitos” na totalidade das normas infraconstitucionais que interessam, direta ou indiretamente, aos povos e comunidades tradicionais.

Dito de outro modo, se desde o início da década de 1990 do século passado a constitucionalização dos direitos possibilitou a promulgação de legislação infraconstitucional diversa e preocupada em regulamentar os direitos de segmentos populacionais com base nos parâmetros constitucionais e de

---

416 GREGOR BARIÉ, Cletus. **Pueblos Indígenas y derechos constitucionales: un panorama**. La Paz: Instituto Indigenista Interamericano; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Quito: Editorial Abya-Yala, 2003.

417 SOUZA, José Otávio Catafesto de. Mobilização indígena, direitos originários e cidadania tutelada no sul do Brasil depois de 1988. In: FONSECA, Claudia *et al.* (orgs.) **Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares**. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 185-197, 2004.

418 De acordo com Gregor Barié os países latino-americanos que possuem normas constitucionais específicas para assegurar direitos coletivos dos povos indígenas são (em ordem alfabética): Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela. Por outro lado, os que não a possuem são (em ordem alfabética): Belize, Chile, Guiana Francesa, Suriname e Uruguai. Apesar da distância temporal para com o presente ano (2013), os dados continuam válidos. Cf. GREGOR BARIÉ, *Op. Cit.*

tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei Nº. 8.069/90), do Código de Defesa do Consumidor (Lei Nº. 8.078/1990), da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Nº. 8.742/1993), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/Lei Nº. 9394/96), e, mais recentemente, do Estatuto do Idoso (Lei Nº. 10.741/2003), da Lei Maria da Penha (Lei Nº. 11.340/2006) e do Estatuto da Igualdade Racial (Lei Nº. 12.288/2010), entre outros, no tocante aos povos e comunidades tradicionais o procedimento foi justamente o de impossibilidade de transversalização do marcador étnico-cultural e dos direitos constitucionais e internacionais específicos nestes documentos jurídicos.

Certamente, a promulgação do Decreto nº. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, representa importante ganho normativo para a regulamentação de política que visa assegurar o acesso aos territórios tradicionais e uso equilibrado dos recursos naturais, assim como a adequação dos serviços de saúde, educação e previdência social, com o reconhecimento das peculiaridades existentes nas coletividades diferenciadas, e a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses.

A política nacional específica dos povos e comunidades tradicionais funciona como “guarda-chuva hermenêutico-normativo” para a realização das adequações necessárias



nos outros diplomas legais, enriquecida dos demais direitos constitucionais e internacionais dos povos e comunidades tradicionais.

A existência desta regulamentação jurídica não isenta a crítica das possibilidades de ajuste e reordenação dos outros diplomas infraconstitucionais para melhor servirem às reivindicações e especificidades destes segmentos populacionais. O desafio está na criação de espaços de decisão que garantam a participação dos interessados para que todos possam ter tempo e condições de diálogo no intuito de construir as pautas nativas que devem ser traduzidas em reformas ou interpretações jurídicas dos “novos direitos” para a efetividade do etnodesenvolvimento dos grupos locais.

Por isso, há pelo menos cinco anos, os movimentos e as organizações sociais ligados aos povos e comunidades tradicionais vêm questionando e demandando a possibilidade de aplicação destes documentos jurídicos nos seus territórios de convivência condicionado à própria revisão hermenêutico-normativa dos documentos, de modo a estrutura-los e executá-los com base nos aportes das diferenças culturais e da interculturalidade dos direitos humanos.

Os povos indígenas tomaram a primazia da mobilização e dos debates em âmbito nacional sobre a aplicabilidade dos

direitos das mulheres,<sup>419</sup> dos idosos,<sup>420</sup> dos negros<sup>421</sup> e das crianças e adolescentes,<sup>422</sup> para seus contextos socioculturais,

419 Entre 2008 e 2010 a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) realizou 13 seminários participativos, em todas as regiões do país, sobre a Lei Maria da Penha, com a participação de 457 indígenas mulheres. A reivindicação do movimento, das organizações e dos indígenas mulheres de adequação da lei que instituiu novos procedimentos e punições para a violência doméstica ao contexto dos povos indígenas surge de dupla constatação: em primeiro, de que a nova lei não trouxe instrumentos internos que garantissem seu uso de maneira satisfatória na perspectiva da diversidade cultural e, num segundo aspecto, de que as mulheres indígenas têm apresentado numerosos relatos de situações de agressões recebidas ou testemunhadas nas suas localidades (aldeias e área urbana), o que revelou a "... importância de levar às mulheres, e atrás delas, às suas comunidades, a discussão sobre a possibilidade de articulação entre a lei estatal e o direito próprio dos povos indígenas." Cf. GUARANY, Vilma Moura. *A lei Maria da Penha e os direitos das mulheres indígenas*. Brasília: FUNAI, 2010, p. 12.

420 O questionamento em âmbito nacional foi feito a partir da consideração do direito à aposentadoria, cujas vinculações etárias às idades de 60 anos, para homens, e 65 anos, para mulheres, não contemplaria os ciclos de vida dos povos indígenas, sobretudo de representação do que é ser velho e de que a velhice é sempre culturalmente determinada. As manifestações ainda estão muito incipientes, perto das realizadas com os outros códigos legais, mas evidenciam possíveis pontos de revisão do Estatuto do Idoso para mais bem recepcionar a diversidade cultural dos povos indígenas.

421 O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) é órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), composto por 41 conselheiros, dos quais 22 do poder público federal e 19 da sociedade civil. Criado em 2008, teve no primeiro biênio de gestão (2008-2010) uma das vagas ocupadas por representante do Conselho Nacional de Mulheres Indígenas, sendo que na atual gestão (2010-2012) há um representante indígena que, no entanto, foi escolhido sem qualquer participação das organizações e lideranças indígenas.

422 Segundo Gobbi e Biase, a Comissão Geral de Educação (CGE) da FUNAI realizou, entre 2004 e 2008, 88 encontros regionais, com a participação de 8.650 adolescentes, jovens e anciões, de 342 aldeias e cerca de 110 povos indígenas de todas as regiões no país, com a finalidade de discutir os pontos de vulnerabilidade que afetam os indígenas crianças, adolescentes e jovens, além das propostas indígenas de enfrentamentos das questões. Parte dos dados foi sistematizada segundo a macrorregião de origem (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul-Sudeste) e apresentado na Conferência Nacional dos Povos Indígenas, realizada na cidade de Brasília/DF, em abril de 2006, e também utilizados como subsídios no Encontro Nacional de Mulheres e Jovens Indígenas, ocorrido na cidade de Cuiabá/MT, em dezembro de 2007. Em 2010, o Centro Indígena de Estudos e Pesquisas (CINEP) organizou seminários em quatro regiões do Brasil (Norte, Centro-Oeste, Sul-Sudeste e Nordeste) para discutir os direitos e as políticas para as crianças e os adolescentes indígenas, e em novembro de 2010, durante o II Seminário Nacional dos Direitos e das Políticas das Crianças e dos Adolescentes Indígenas, realizado em Brasília/DF, apresentou o relatório dos eventos e discutiu, com lideranças e profissionais indígenas, as pautas dos povos indígenas que deveriam ser inseridas na proposta em construção da Política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes, organizado pelo Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA). Cf. GOBBI, Isabel; BIASE, Helena Stilene de. *Apontamentos sobre a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente em contextos indígenas e o respeito aos direitos diferenciados*. Caxambu: 33º Encontro Anual da ANPOCS, 26 a 30 de outubro de 2009.

mas os demais povos e comunidades tradicionais já começaram a proceder no mesmo sentido.

As possibilidades de aplicação da Lei Maria da Penha no tocante ao reconhecimento das formas de produção e de enfrentamento da violência contra a mulher no cenário de povos e comunidades tradicionais, o modo como o ECA e os direitos de jovens, negros e idosos podem ser recepcionados no âmbito da diversidade cultural indicam, num primeiro momento, a necessidade de dialogar e disputar definições tidas como “normais” pelo Direito estatal, justamente porque são aprendidas e ensinadas desvinculadas das relações de poder que definiram suas universalizações e aplicações, a exemplo das noções do que é ser criança, adolescente, mulher, jovem e idoso, e como as diversas questões que envolvem estes segmentos, como a educação, a saúde, o trabalho e a violência, são simbolizadas e identificadas pelos sujeitos pertencentes as outras culturas.

É, certamente, um trabalho etnográfico e dialógico a tarefa de definir os sentidos e os usos apropriados de documentos jurídicos que não foram pensados para manejar a diversidade cultural e, ao mesmo tempo, reconhecer os direitos específicos dos povos e comunidades tradicionais, no plano nacional e internacional, como mecanismos que contém elementos que podem ajudar nas adequações e relativizações que se façam necessárias.

A desconstrução dos colonialismos jurídicos que omitiam (e omitem) a impossibilidade de interculturalização dos novos documentos jurídicos deve ser feita em sintonia com a participação ativa dos membros de povos e comunidades tradicionais no

processo de reconstrução das condições de possibilidade do direito de dizer o direito, sendo algo com temporalidades, metodologias e procedimentos ainda em fase de sedimentação.

Na cidade de Altamira/PA, temos propiciado, desde 2011, em parceria com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA), a abertura de espaços de diálogo que apresentem as questões ligadas ao ECA, à Lei Maria da Penha e ao Estatuto do Idoso, inicialmente junto a representantes de povos indígenas e, num futuro próximo, ampliando para outros povos e comunidades tradicionais da região, para que possam entender a respeito da questão e se posicionarem sobre as formas de uso e aplicação destes direitos, a partir de suas realidades e interesses, como condição crucial para sinalização das formas de acesso à justiça possíveis.

Paralelamente, os agentes que atuam com os povos e comunidades tradicionais precisam ser qualificados a respeito destas questões, para que melhorem as formas de tratamento da diversidade cultural e de compreensão (dos limites e das possibilidades) de uso destes instrumentos jurídicos em contextos diferenciados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões para interseção dos conceitos de AJP e etnodesenvolvimento ainda estão no início e há muito a

problematizar com as e a partir das experiências adquiridas a cada dia.

Temos muito que aprender com os povos/comunidades/movimentos, neles é que estão os verdadeiros advogados populares que, sem precisar de nenhum diploma universitário, constroem as possibilidades de formulação e efetivação dos direitos no cotidiano dos embates políticos.

O etnodesenvolvimento representa a escolha política por tipo de desenvolvimento social que respeite os interesses e as reivindicações étnicas situadas em determinado contexto local, cujos porta-vozes são homens e mulheres que, na maioria das vezes, só conheceu a face da repressão e do abandono do Estado, o que não significa dizer que não lutem por um Estado melhor, mas que pensar os direitos e o desenvolvimento a partir de suas epistemologias étnicas está necessariamente relacionado em repensar o modelo estatal, ao menos no que diz respeito à efetivação de políticas públicas e de participação social no poder.

Em cenário de conflito político nitidamente polarizado e de extrema impunidade institucional, como é o caso envolvendo a UHE Belo Monte, a AJP precisa estar articulada em rede com outras instituições públicas e sociais para saber tocar as demandas que surgem dos movimentos sociais, e que por vezes não está propriamente na necessidade de encontrar a melhor solução jurídica para os problemas sociais, mas antes na capacidade de dialogar com os movimentos sociais à eficácia das ações políticas a serem tomadas numa perspectiva de desobediência civil – ou de pluralismo jurídico – aos direitos e às instituições públicas,

o que envolve a consideração de formulações estratégicas que considerem os riscos e os potenciais, os ganhos e as possíveis perdas simbólicas e físicas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Carlos Bruno Corrêa. Assessoria jurídica popular e a ressignificação da cidadania. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

AZANHA, Gilberto. Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos; BARROSO-HOFFMANN, Maria (Orgs). Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra-Capa/LACED, 2002.

BATALHA, Guillermo Bonfin. El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. In: ARAVENA, Francisco Rojas. (Ed.): América Latina: etnodesarrollo y etnocidio. San José de Costa Rica: FLACSO, 1982.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe às comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, Pará (MC-382-10). São José: Comissão IDH, 2011a. (mimeo) Versão resumida está disponível em: << <http://cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm> >>. Acesso em 10 mar. 2012.

\_\_\_\_. Informe às comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, Pará (MC-382-10). São José: Comissão IDH, 2011b. (mimeo) Versão resumida está disponível em: << <http://cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm> >>. Acesso em 10 mar. 2012.

GUARANY, Vilma Moura. A lei Maria da Penha e os direitos das mulheres indígenas. Brasília: FUNAI, 2010. (manuscrito)

GOBBI, Isabel; BIASE, Helena Stilene de. Apontamentos sobre a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente em contextos indígenas e o respeito aos direitos diferenciados. Caxambu: 33º Encontro Anual da ANPOCS, 26 a 30 de outubro de 2009. (manuscrito)

GREGOR BARIÉ, Cletus. Pueblos Indígenas y derechos constitucionales: un panorama. La Paz: Instituto Indigenista Interamericano; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Quito: Editorial Abya-Yala, 2003. Disponível em: <<<http://gregor.padep.org.bo>>>. Acesso em 05 jun. 2009.

LITTLE, Paul E. Etnodesenvolvimento Local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. Tellus, Campo Grande, ano 2, n. 3, p. 33-52, out. 2002.

MOREIRA, Manuel. La cultura jurídica Guaraní: aproximación etnográfica a la justicia Mbya-Guarani. Buenos Aires: Antropofagia, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Rosijane Evangelista da; CARVALHO, Karoliny Diniz. Turismo Étnico em comunidades quilombolas: perspectiva para o etnodesenvolvimento em Filipa (Maranhão, Brasil). Turismo &

Sociedade, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 203-219, out. de 2010.

SOUZA, José Otávio Catafesto de. Mobilização indígena, direitos originários e cidadania tutelada no sul do Brasil depois de 1988. In: FONSECA, Claudia et al (orgs.) Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 185-197, 2004.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Movimentos sociais – emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de direito. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, p. 53-66, 2002.

VERDUM, Ricardo. Desenvolvimento, Etnodesenvolvimento e Integração Latino-Americana. In: SILVA, Cristian Teófilo da; SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; BAINES, Stephen Grant (orgs.). Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada. São Paulo: Annablume; Distrito Federal: FAP-DF, p. 13-25, 2009.







# ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR PARA PESCA ARTESANAL: UMA EXPERIÊNCIA

*Autores:*<sup>423</sup>

*Elisa Celmer*<sup>424</sup>

*Lilyan Nascimento*<sup>425</sup>

*Michele Castro*<sup>426</sup>

## RESUMO

Esse artigo busca problematizar o trabalho da Assessoria Jurídica Popular para a Pesca Artesanal<sup>427</sup>, bem como discorrer sobre seus diferentes campos de atuação, tais como o direito, a extensão universitária, a realidade da atividade pesqueira na região sul do Rio Grande Sul, o cooperativismo como alternativa econômica e

---

423 Membros do Projeto AJUPESCA, desenvolvido no endereço Rua Luiz Lorea, 261, Bairro Centro. Rio Grande/RS. Telefone: (53) 3232-8566. E-mail: ajupesca@gmail.com.

424 Professora Assistente da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Coordenadora do SAJ/FURG, Coordenadora do AJUPESCA/FURG. Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS (2008), especialista em Ciências Penais pela PUCRS (2006) e graduada em Direito pela FURG (2004). Advogada. E-mail: elisacelmer@hotmail.com.

425 Acadêmica de Direito da Universidade Federal do Rio Grande □ FURG, bolsista do Projeto AJUPESCA. E-mail: lilyan.nascimento@hotmail.com. Telefone: (53) 84059632.

426 Acadêmica de Direito da Universidade Federal do Rio Grande □ FURG, bolsista do Projeto AJUPESCA. E-mail: michadireitofurg@gmail.com Telefone: (53) 99276306.

427 Projeto de Extensão Universitária realizado no Rio Grande do Sul em favor de pescadores artesanais da região.

a relação temporal em cada um destes campos.

Palavras-chave: AJUPESCA; Extensão Universitária; Direito Crítico; Cooperativismo; Tempo.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DO DIREITO CRÍTICO E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Transformação e incerteza, palavras que amedrontam e se mostram pouco amigáveis para os profissionais da área do direito, ciência tradicionalmente assentada no paradigma da racionalidade moderna de uma ciência pura e despida de paixões. O senso comum jurídico nega momentos de transformação, e as reivindicações sociais são vistas como momentos de crise, em decorrência da crença na função pacificadora do direito.

Na contramão desses valores limitadores do direito, o AJUPESCA surge em um contexto exterior ao campo jurídico<sup>428</sup> e o penetra com a intenção de transvalorar seus valores. Nessa perspectiva, a certeza jurídica pode ser a própria “cegueira jurídica”<sup>429</sup>, coroando injustiças sociais sob o manto do formalismo e sustentando a idéia do direito enquanto ciência mantedora do status quo. O individualismo imperante nos códigos e dispositivos jurídicos, por sua vez, nega a necessidade de cooperação social e idealiza o direito como mediador de microconflitos isolados no espaço histórico<sup>430</sup>.

---

428

O conceito de campo é entendido aqui no sentido do campo de Bourdieu.

429

NETO, Francisco Quintanilha Neto. **Cooperativismo**: nova abordagem sócio-jurídica. Curitiba: Juruá, 2002, p. 30.

430

Idem, p. 29.

Baseado em valores éticos de cooperação e justiça social, o projeto pretende, a longo prazo, construir, juntamente com os indivíduos a quem se destinam as ações de extensão, valores alternativos aos vigentes na atual estrutura social, encorajando-os a se organizar coletivamente e os colocando em um papel de sujeito histórico transformador.

Brotando no asfalto da dogmática jurídica, o projeto pretende transformar a própria ciência jurídica, por meio da experiência da extensão. Nesse campo existe espaço para o tempo e suas transformações. Ele permite um questionamento e uma ruptura com as leis com as quais o direito pretende abarcar a totalidade da realidade.

Uma lei petrificada em si mesma: não existe para a realidade, mas a realidade para ela; em seu interior o tempo não passa (e por isso se torna eterno) Seu sentido só tem a si mesmo como referência. Ali não há nenhuma brecha, nenhum espaço para o novo ou para qualquer tipo de dúvida; ali não houve nem haverá provavelmente qualquer tipo de 'ruptura'. Trata-se de uma eternidade lógica, auto-referente e portanto perfeita; evadiu-se soberanamente ao desgaste do tempo, ao eximir-se de viver, de viver no tempo.<sup>431</sup>

---

431 SOUZA, Ricardo Timm de. **O tempo e a máquina do tempo**: estudos de filosofia e de pós-modernidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998, p. 132. A frase entre parênteses e itálico foi adicionada pelos autores.

Assim, a vitalidade aniquilada pelo direito e embrutecedora dos profissionais da área pode ser resgatada pela atividade extensionista desenvolvida no programa de extensão<sup>432</sup> com as cooperativas populares baseadas na economia solidária. É dessa forma que o projeto busca a inclusão de um setor historicamente excluído dos “benefícios” do Estado e seu reconhecimento como atores sociais autônomos frente ao Estado e ao Mercado.

## 2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO AJUPESCA

O AJUPESCA teve sua gênese no projeto Incubação da Rede de Comercialização de Pescado da Região Sul do Rio Grande do Sul realizado no ano de 2009. Tal projeto objetivou formar e legalizar cooperativas de pescadores da região. Diante da necessidade de assessoramento jurídico para tal empreendimento, criou-se o AJUPESCA juntamente com a Faculdade de Direito.

Ao ser recepcionado pelo direito, o projeto tenta sobreviver em um mundo pouco receptivo à crítica que busca desconstruir conceitos tradicionais e onde a formalização, quase inevitável na atividade jurídica, muitas vezes despolitiza as demandas sociais e desumaniza os sujeitos ao qual tal atividade se destina (ou deveria

---

432 Este entendido como a articulação do AJUPESCA desenvolvido no espaço do Serviço de Assistência Judiciária (SAJ) e o Incubação da Rede de Comercialização de Pescado da Região Sul do Rio Grande do Sul desenvolvido no espaço do NUDESE.

se destinar). Os institutos jurídicos são mitificados e utilizados pelos profissionais do direito com o intuito de detenção de um saber que está na base de uma complexa rede de prestígios, reputação, autoridades e graus acadêmicos<sup>433</sup>.

O projeto vai à contramão da maioria dos projetos de extensão da área jurídica que transformam o assessorado em coisa, objeto de planos de desenvolvimento que o negam como ser de transformação do mundo. Daí o ideal do AJUPESCA ser assessorar os projetos populares e não tornar-se uma instituição assistencial com fim em si mesmo, entendendo a assistência como uma forma de violência simbólica, que extorque submissões que sequer são percebidas como tais. Segundo Bourdieu: “O reconhecimento da dívida torna-se reconhecimento, sentimento duradouro em relação ao autor do ato generoso, que pode chegar à afeição, ao amor [...]”<sup>434</sup>.

Negando a identidade assistencialista, valores como a caridade são afastados de nossa prática. A assessoria diferencia-se da assistência jurídica porque se espera que os pescadores se tornem autossuficientes e autônomos não apenas frente ao Estado, mas também frente ao próprio projeto.

---

433 GORS DORF,, Leandro. A advocacia popular – novos sujeitos e novos paradigmas. **Cadernos RENAP n° 6**. Março de 2005.

434 Bourdieu, Apud Chies, Luiz AntonioBogo. **A capitalização do tempo social na prisão**: a remição no contexto das lutas de temporalização da pena privativa de liberdade. São Paulo: Método: IBCCRIM, 2008.

### 3 COOPERATIVISMO

A origem do modelo cooperativista é atribuída ao socialista utópico Robert Owen, inglês criador das sociedades owienitas. É em decorrência desse tipo de sociedade que nascem as cooperativas de consumidores da Grã-Betanha, essenciais na organização dos trabalhadores ingleses. Sua atuação política surgiu em face de um período desestruturador da sociedade, como foi a Revolução Industrial. Não é a toa que as cooperativas, enquanto forma de organização, tenham se expandido neste período de desestruturação.

É a partir do momento em que ocorre a difusão do cooperativismo que também nascem seus diferentes ramos, podendo-se diferenciar assim cooperativismo operário, que advém da luta de classes de seu tempo e o cooperativismo da classe média, mantido por doações filantrópicas<sup>435</sup>.

Podemos elencar três vertentes do pensamento teórico acerca do cooperativismo na época, tais quais, Jeremy Benthan, Quacre John Bellers e Robert Owen. Jeremy Benthan foi um liberal utilitarista. Com o modelo do panóptico intencionava utilizar o trabalho dos pobres no presídio para beneficiar acionistas. Também pensava que os pobres eram necessários para mão-de-obra barata e para constituírem efetivos militares para as guerras.

435

Idem, p. 53.



Quase John Bellers era um humanista religioso. Ele partia do pensamento cristão assistencialista social e filantrópico. Sua intenção era utilizar o trabalho desenvolvido nas cooperativas para a assistência aos outros sofredores.

Já Robert Owen buscava a mudança do meio social de forma gradual e pacífica, acabando com o lucro e a concorrência. Robert Owen enfrentou as religiões puritanas, propondo uma crítica pujante contra a hipocrisia das religiões puritanas de seu tempo. Essa posição de Owen de ataque às igrejas o fizeram perder o apoio que havia conquistado entre as classes dominantes.

Owen passou a atacar todas as religiões por ensinarem que os homens são responsáveis pelo mal que praticam. Para Owen, a origem do mal social estava no ambiente ruim a que os homens estavam submetidos. Caberia pois transformar o ambiente em vez de pregar, como faziam as igrejas, a reforma individual. Owen terminou por denunciar todas as religiões como sustentáculos do velho mundo moral.<sup>436</sup>

Dessa maneira, Owen com seus empreendimentos e por meio de experiências práticas demonstrou a importância da educação como promotora de desenvolvimento de um novo homem, defendendo a influência do meio na constituição dos

---

436

Idem. Ibidem, p. 63.

indivíduos. Segundo os ideais de Owen, o aspecto industrial das coisas necessitava de outra organização social, que pudesse abarcar o tempo livre, o lazer e o ócio criativo.

O cooperativismo, portanto, vai contra o capitalismo na medida que o último precisa funcionar com um certo número de pobres nos seus limites nacionais e externos, enquanto tais pressupostos nada mais são do que obstáculos que o cooperativismo busca deslegitimar. A exclusão é imprescindível ao capitalismo, pois é o exército de reserva, isto é, de mão de obra sem trabalho, que possibilita a mão de obra barata. As cooperativas criam então espaço para a assimilação dessa mão-de-obra, criando escassez e conseqüente aumento do preço da mão de obra capitalista.

O exemplo mais conhecido de cooperativa é o empreendimento de Rochdale, criada na cidade de mesmo nome em 1843. A mesma nasceu do intuito dos operários tecelões em reduzir os custos advindos da elevação dos preços dos alimentos, elevação essa acentuada pela atividade desenvolvida pela figura do atravessador. Dessa forma a cooperativa era um armazém de consumo, que em seu início era composta por 28 tecelões e nove anos depois foi a principal razão da criação da lei que regula o sistema cooperativista inglês até hoje.

O ano de 1895 tornou-se um marco para o cooperativismo internacional, pois criou a Aliança Cooperativa Internacional em um Congresso Internacional de Cooperativas em Londres. Tal aliança

tem o propósito fundamental de representação e promoção do movimento cooperativo.

Na visão de Marx as cooperativas possuíam valor apenas enquanto criações autônomas de trabalhadores e não protegidas pelo governo ou pelos burgueses. Todavia, as cooperativas para sobreviverem ao mundo capitalista que as rodeia, são moldadas por todas as imperfeições do modo de produção capitalista, possuindo limites ao seu potencial emancipador, pois ainda se está subordinado ao sistema de troca e ao crédito existente em tal modo de produção.<sup>437</sup>

Reside aí o paradoxo do cooperativismo no interior do mundo capitalista. É necessária, simultaneamente, a adequação de seus valores às normas vigentes, normas estas vazias e atemporais, e a manutenção de sua identidade, isto é, seu objetivo de transformação deste próprio mundo no qual ela se insere.<sup>438</sup>

A cooperativa, portanto, não pode prescindir de liberdade e comunidade. Embora ela venha com o objetivo específico e imediato de eliminar intermediários (e no caso das cooperativas de pescadores artesanais com as quais o AJUPESCA trabalha

---

437 NETO, Francisco Quintanilha Neto. **Cooperativismo: nova abordagem sócio-jurídica**. Curitiba: Juruá, 2002, p.37.

438 Exemplifica este paradoxo um diálogo do filme *Cecília* de Jean-Louis Comolli, baseado em fatos reais, onde um grupo de anarquistas estrutura uma comunidade independente no interior de Curitiba em 1890. No citado diálogo, dois componentes do grupo discutem sobre a propriedade da terra onde desenvolvem seu empreendimento. Um deles questiona sobre o documento comprobatório da propriedade. O outro argumenta que isto é irrelevante, pois segundo seus valores, a terra pertence à quem trabalha nela. O primeiro interlocutor contra o segundo argumenta dizendo que os vizinhos não pensavam da mesma forma, e portanto o documento era necessário para própria sobrevivência dos ideais e valores do grupo.

eliminar o “atravessador do peixe”) a fim de aumentar o lucro do próprio pescador, seu objetivo maior deve ser a cooperação entre os cooperados e criação de uma sociedade com princípios e métodos administrativos mais equitativos, que cumpram sua finalidade social.<sup>439</sup>

Semelhante ao paradoxo cooperativismo versus capitalismo é o papel do direito e sua função diante dos conflitos sociais. Entendemos aqui o direito crítico como um instrumento contra hegemônico, que pode ser usado como instrumento de luta política pelos movimentos sociais objetivando um novo modelo político, diferente do liberal individualista. Apesar disso, compreende-se também que quando o direito abarca e passa a reger certos fatos sociais, como o cooperativismo, ele se apropria de sua essência, isto é, daquilo que é vital para a identidade das cooperativas. Nesse sentido, “não se deve confundir o continente com o conteúdo. Não se deve considerar como ‘cooperativa’ uma instituição, apenas pelo simples fato da mesma estar enquadrada nos requisitos definidos em lei. A ‘casca’ jurídica pode esconder uma ilusão sob as aparências dos registros burocráticos”.<sup>440</sup>

## 4 O TEMPO, O DIREITO E A EXTENSÃO: CONSIDERAÇÕES PROVISORIAMENTE FINAIS

A assessoria jurídica popular envolve naturalmente dois

---

439 Segundo Neto, na cooperativa de produção há propriedades privadas, embora mais equitativas e submetidas à finalidade social. p. 77

440 Idem, p. 27.

grandes campos – o direito e a extensão universitária, que em si já apresentam históricos paradoxos, inclusive entre os membros da assessoria, uma vez que a buscam por um descontentamento com o sistema jurídico conservador, que não é percebido como um instrumento de transformação. Assim disserta Ribas:

[...] outro obstáculo a ser ultrapassado é o de que os estudantes de direito acabam procurando a assessoria jurídica popular universitária por um sentimento profundo de indignação com o direito, porém dificilmente esse processo é revertido durante o trabalho de campo. Assim, as atividades educativas e lúdicas são priorizadas em detrimento do estudo e de aplicação de um direito crítico e transformador. Sem falar no sentimento de indiferença perante as importantes ferramentas jurídicas à disposição dos grupos e movimentos sociais, tachadas de □dogmatismo□, como algo atrasado, como se a dogmática jurídica não fosse uma importante arma de luta política.<sup>441</sup>

Além de tal obstáculo, o AJUPESCA, devido sua identificação com a realidade local, tem ainda em seu universo o campo complexo da atividade pesqueira da região sul do

---

441 RIBAS, Luís Otávio. **Assessoria Jurídica popular universitária**. In: CAPTURA CRÍPTICA: direito, política e atualidade. Florianópolis, v.1, n.1, jul/dez 2008, p. 253.

Rio Grande do Sul e a histórica relação desta com a economia solidária.

Assim, o projeto compromete-se com cada uma destas esferas e busca um equilíbrio entre elas ao executar suas ações. Por um lado, age-se procurando uma identidade entre os formalismos jurídicos tais como regras e procedimentos e o permitir-se experenciar o próximo esquecendo-se da quantificação absoluta dos resultados obtidos. O direito mede o tempo com prazos e deve sempre ter uma resposta imediata, já a extensão compreende que os conflitos reais não têm seu início com o ajuizamento do processo e seu fim com a sentença judicial.

É exatamente esse desafio que penetra no direito de tal forma que o desconstrói e o mostra impotente diante dos complexos fatos da vida cotidiana. Essa ruptura apresenta-se como uma ruptura real, tal como define Souza: “E uma ruptura real não é obra de uma iluminação, mas de uma tensão e de um desespero. A ruptura que se tem produzido ao longo do século XX é talvez a mais dolorosa da história: trata-se da ruptura de todo um universo de sentido, de toda uma Razão de Ser, de toda uma Totalidade.”<sup>442</sup>.

Essa tensão é conhecida pelo projeto, que, mesmo assim, não desconsidera a necessidade de disponibilizar o acesso à justiça e ao mesmo tempo transformar o próprio direito, criando

---

442 SOUZA, Ricardo Timm de. O tempo e a máquina do tempo: estudos de filosofia e de pós-modernidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998, p. 130.

novos valores e relações não maniqueístas na tentativa de superar o dogmatismo tradicional. A ideia do projeto é afirmar a vida e as experiências vividas pelo grupo e as trocas que transformam aos poucos, que é imprescindível para a construção de culturas de resolução não-violentas de conflitos.

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Valores da Economia Solidária. Revista Sociologias, nº 21.

CHIES, Luiz AntonioBogo. A capitalização do tempo social na prisão: a remição no contexto das lutas de temporalização da pena privativa de liberdade. São Paulo: Método: IBCCRIM, 2008.

FREIRE, Paulo. Extensão ou Comunicação? 9 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

GORSDORF, Leandro. A advocacia popular – novos sujeitos e novos paradigmas. Cadernos RENAP nº 6. Março de 2005.

NETO, Francisco Quintanilha Neto. Cooperativismo: nova abordagem sócio-jurídica. Curitiba: Juruá, 2002

OPUSZKA, Paulo. Relatório de execução do projeto Incubação da Rede de Comercialização de Pescado da Região Sul do Rio Grande do Sul. Rio Grande: NUDESE, 2009.

RIBAS, Luís Otávio. Assessoria Jurídica popular universitária. In: CAPTURA CRÍPTICA: direito, política e atualidade. Florianópolis, v.1, n.1, jul/dez 2008.

SOUZA, Ricardo Timm de. O tempo e a máquina do tempo: estudos de filosofia e de pós-modernidade. Porto Alegre: EDIPUCRS,





1998.

# EM BUSCA DO(S) DIREITO(S) A TERRA, AO TERRITÓRIO E A COSMOVIVÊNCIA NA ZONA COSTEIRA DO CEARÁ: CONFLI- TOS SOCIOAMBIENTAIS NA CO- MUNIDADE DO CUMBE/ARACATI

*João Luís Joventino do Nascimento*<sup>443</sup>

## RESUMO

A luta em defesa dos direitos humanos no Brasil é nova, mas está amparada sob o direito internacional da ONU<sup>444</sup>. Desde a invasão do colonizador europeu em solo brasileiro e nos dias atuais, que os povos originários juntamente com os quilombolas, pescadores/

443 Pós-graduado em História e Cultura Africana e dos Afrodescendentes pela UFC, especialização em Museologia pela Faculdade Vale do Jaguaribe – FVJ e graduado em Ciências da Religião – Licenciatura Plena pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA. Leciona na Escola de Ensino Fundamental Raimundo Silvério Filho na Comunidade do Cumbe/ Aracati, onde participa da Comunidade Organizada do Cumbe no enfrentamento aos grandes projetos – carcinicultura e parques de energia eólica, membro da Organização Popular do Aracati (OPA) e do Fórum em Defesa da Zona Costeira do Ceará. Email: [joaodocumbe@yahoo.com.br](mailto:joaodocumbe@yahoo.com.br).

444 Organização das Nações Unidas, que desde 1948 criou a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas conhecida e difundida no mundo todo.

as, pequenos agricultores/as, ribeirinhos, camponeses e comunidades urbanas vem lutando contra as violações e negações de direitos empreitados pelos empresários e grupos econômicos com apoio dos governos. A luta pela garantia e regularização dos territórios comunitários livres das ameaças capitalistas é a principal pauta atual defendida pelos diferentes grupos humanos vulnerabilizados pelo modelo de desenvolvimento econômico e movimentos sociais, para por fim aos constantes conflitos socioambientais, assassinatos, criminalização e violência na zona costeira do Ceará e demais áreas do Brasil e do mundo. O modelo de desenvolvimento capitalista imposto globalmente é o grande violador de direitos humanos. A postura do estado brasileiro frente a essas injustiças, vem acirrando cada vez mais o número de conflito armado, ameaça de mortes, perseguições e privações de liberdade de movimento. A Comunidade do Cumbe na zona costeira do Ceará é uma das diversas outras comunidades, que sofrem os impactos negativos dos projetos capitalistas, gerando conflitos socioambientais pela privatização do território de uso comunitário. Diante desta situação, surgem pessoas, grupos, movimentos e pastorais sociais, instituições governamentais ou não, preocupadas com a negação e violações dos direitos humanos dos diversos sujeitos sociais vulnerabilizados que lutam pela defesa das suas formas de vida, terra, água, mar, rio, gamboa, manguezal, dunas e do território coletivo comunitário. Palavras-chave: Direito, território comunitário, conflitos socioambientais, modelo de desenvolvimento econômico e comunidade do Cumbe/Aracati – CE.

“Nosso direito vem! Nosso direito vem!

Se não vir nosso direito, o Brasil perde também!

Quem nega nossos direitos será negado também.

Já chega de mil promessas sem cumprir para ninguém.

Mas com os irmãos unidos, o mundo muda de sentido.

E nossos direitos vêm.<sup>445</sup>”

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo vem abordar a questão dos direitos humanos, a luta pela terra, água, manguezais, dunas, território e os bens naturais na zona costeira do Ceará. A negação dos direitos humanos as populações do litoral cearense é algo nunca visto. Com a falácia de trazer desenvolvimento e as diversas promessas dos empresários de efetivação de políticas públicas, que são de obrigação do estado para possibilitar as melhorias da qualidade de vida local é que podemos observar como estes projetos chegam às comunidades e ganham apoio popular a partir das necessidades da população.

Nos últimos anos, todavia, o litoral cearense é um dos lugares mais procurados por grandes grupos empresariais e pelo Poder Público para a instalação de uma série de empreendimentos, como resorts, usinas de energia eólica, fazendas de camarão em cativeiro, complexos industriais e portuários. Embora bastante distintos entre si, esses empreendimentos apresentam características em comum, dentre estas a ocupação de um território onde já estava localizada determinada população, na maioria das vezes, tradicional; e uma

utilização dos recursos naturais pautadas na exploração e degradação do meio ambiente<sup>446</sup>.

Uma vez que é responsabilidade do estado garantir infraestrutura básica como construção de estradas, posto de saúde, escolas e etc., não sendo, portanto promessas oriundas da iniciativa privada. O que vem acontecendo na zona costeira do Ceará são diversos casos de injustiça ambiental associada ao racismo ambiental e ao desenvolvimento em vigor no Brasil. Cabendo ao poder público defender os interesses da coletividade no âmbito local, municipal, estadual e nacional, para que essas populações possam viver livres sem a presença de invasores, ameaças aos seus territórios e ao modo de vida tradicional.

Irei me deter com mais profundidade no caso da comunidade do Cumbe no município do Aracati, litoral leste do Ceará. É uma comunidade formada por pescadores/as do mangue na sua maioria, que já vem lutando há vários anos em defesa da terra, da água, do manguezal, das dunas, do território coletivo e da sua cosmovivência<sup>447</sup> frente aos atuais projetos de desenvolvimento econômicos defendidos e implantados pelos governos e empresários em prol de seus próprios interesses. Desde meados da década de 70, chega o primeiro grande invasor (projeto)

---

446 JOCA, M. P. M. **Direito(s) e(m) Movimento(s): Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará**. 2011, p. 40.

447 Cosmovivência é a relação que os povos têm com a natureza (ambiente) e os seres encantados (cosmo), práticas e rituais.

implantado pelo governo com dinheiro público - a CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Ceará. Chega expropriando as terras no pé do morro para retirada de água, passando por cima do(s) direito(s) dos pequenos agricultores/as rurais, sem qualquer explicação ou indenização aos donos das terras onde os poços de retirada d'água seriam instalados. Desta forma privatizando esta área onde a comunidade realizava suas atividades tradicionais.

De lá para cá, continuamos denunciando projetos econômicos como a carcinicultura e os parques de energia eólica, que a exemplo da CAGECE chegam com o mesmo discurso de desenvolvimento, expropriando a terra, os manguezais, a água, as dunas, o território, os bens naturais e as pessoas, que vivem no território comunitário usufruindo o que a mãe natureza oferece para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, lutando para continuarmos com nosso modo de vida e na busca pelos Direitos Humanos.

## **2 COMO É VISTO PELAS COMUNIDADES TRADICIONAIS O(S) DIREITO(S) A TERRA E AO TERRITÓRIO NA ZONA COSTEIRA DO CEARÁ.**

A zona costeira do Ceará é formada por diversas comunidades tradicionais (pescadores/as, agricultores/as, artesãos, quilombolas e indígenas), que vivem espalhados ao longo do litoral formando desta forma um grande território comunitário com modos de vidas diversificados e únicos de toda a costa brasileira.

Existe uma relação básica e tradicional entre inúmeras comunidades humanas que vivem em verdadeira simbiose com o manguezal. As primeiras comunidades que utilizavam as áreas de mangue foram os indígenas, como atestam os sambaquis, que são depósitos de concha, restos de cozinha e esqueletos acumulados no litoral e às margens de rios e lagos.<sup>448</sup>

As questões relacionadas aos direitos destas comunidades e, sobretudo, à demarcação de seus territórios são pautas atuais como forma de assegurar o território comunitário contra a especulação de grandes projetos econômicos para atender aos ditames do mercado capitalista, o que ocasiona “disputas por sentidos de desenvolvimento, interesses sociais e econômicos conflitantes sendo tensionados pela lógica da propriedade privada da terra”<sup>449</sup>. Essas comunidades têm uma relação de pertencimento muito grande ao território onde vivem secularmente retirando da terra, mata e manguezais, rio, lagoa e mar sua sobrevivência, preservando seus modos de fazer e saberes tradicionais.

Em suas lutas reivindicativas e de resistências, e

---

448 PINTO, M. F. Aspectos etnobiológicos na Comunidade Sítio Cumbe às margens do estuário do Rio Jaguaribe – Aracati – CE. 2009, p.19.

449 JOCA, M. P. M. Direito(s) e(m) Movimento(s): Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará. 2011.

com base em experiências e relações econômicas, sociais, políticas e culturais vivenciadas nessas populações, esses movimentos constituem diversos significados em torno do direito à terra e ao território, em perspectivas pluriétnicas e multiculturais. Em encontrando óbices político-jurídicos à concretização deste direito diversos movimentos são assessorados por advogados/as populares por meio da práxis da Assessoria Jurídica Popular.<sup>450</sup>

Dentre essas diversas comunidades espalhadas pela zona costeira do Ceará está o Cumbe, no litoral leste do estado, no município do Aracati. Cumbe é uma palavra de origem africana ou afro-brasileira que significa quilombo. “Embora as pessoas da comunidade não se identifique como quilombolas, podemos perceber nas histórias e memórias locais elementos e práticas da presença negra na comunidade”<sup>451</sup> como os calungas do Cumbe, a dança cana-verde, a devoção ao Senhor do Bonfim padroeiro da comunidade, os diversos sítios de engenho de cana-de-açúcar, a antiga produção da cachaça e rapadura, as rezadeiras, as lendas e histórias, a arquitetura, a culinária e etc.

A problemática étnicorracial, no caso do estado do Ceará é bastante complexa, pois a história oficial que se conta parte do pressuposto de que no estado não teve contingente significativos de escravos e nem tão pouco existiu territórios formados por negros/as libertos ou fugidos da escravidão. Os livros de história

---

450

Ibid., p.11.

451

DANTAS, S. M. S. *Memórias e Histórias de Quilombos no Ceará*. 2009.

adotados nas escolas não mencionam nada sobre a questão negra no estado, apenas fazem referência ao 13 de maio de 1888, como data oficial do fim da escravidão no Brasil, onde a princesa Isabel acaba assinando a lei áurea e pondo fim a escravidão em terras brasileiras.

A invisibilidade da presença negra no estado é tão grande que se chega a negar a existência das comunidades negras ou quilombolas e, assim forjando uma negação da presença dos africanos escravizados e trazidos a força para o solo cearense. Os quilombos símbolo da resistência negra no país e na luta por direito(s) foram os primeiros lugares a serem perseguidos e dizimados pelas elites do Brasil, sendo uma ameaça à ordem imperial em vigor no estado, apagando desta forma com a real história dos afrodescendentes ou afrocearenses no estado, reforçando um pensamento hegemônico que invisibiliza e deixam de lado os diversos elementos da cultura africana presente no estado, importante na construção social e política do Ceará e do Brasil.

O pensamento hegemônico é o que se apresenta como o único universalmente válido e verdadeiro; e que fundamenta/gera, em pleno (in) conscientes e (i) materiais, relações coloniais/capitalistas/racistas/patriarcais; convenientes ignorando, subordinando e inferiorizando as diversidades humanas. Quando utilizo o termo contra hegemonia atento-me para



os saberes, conhecimentos, práticas, experiências, linguagens, expressões, práxis e movimentos contestatórios e transformadores (e, em alguns casos, revolucionários) do hegemônico.<sup>452</sup>

Mudar os rumos dessa história e da presença marcante dos africanos no estado do Ceará, passa necessariamente pela sensibilização de uma nova consciência sobre a importância do(s) direito(s) dos quilombolas ou afrodescendentes na composição da cultura brasileira ou afrobrasileira. Dentre estes, temos um grande desafio no campo da educação brasileira, a implementação da Lei 10.639/03 que determina a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e dos afrodescendentes propiciando desta forma uma abertura e um entendimento das diversas culturas africanas que foram trazidas a força para o Ceará e para o resto do Brasil.

O Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Africana e Afro-brasileira e a Resolução CNE/CP Nº. 01/2004 orientam que as Instituições de Ensino Superior incluam conteúdos curriculares referentes à educação das relações étnicorraciais nos cursos de

---

452

JOCA, M. P. M. *Direito(s) e(m) Movimento(s): Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará*. 2011, p. 16.

graduação e ofereçam atividades de pesquisa e extensão relacionadas à temáticas, criando condições para que os professores avancem na compreensão sobre a necessidade de ampliar o foco nos currículos escolares contemplando a diversidade cultural, racial, social e econômica do país. <sup>453</sup>

A pesquisa e a educação surgem como caminhos importantíssimos na perspectiva de reverter esse quadro histórico do preconceito e da discriminação étnicorracial existentes no país e no estado do Ceará com a população negra e indígena. A Lei 10.639/03 não dá conta por si só, de reverter à negação já tão naturalizada na sociedade cearense e brasileira, cabem aos movimentos sociais cobrar dos governos ações afirmativas de valorização da cultura africana e afrobrasileira, bem como as instituições de ensino e aos profissionais em educação envolvidos na defesa das nossas histórias e memórias coletivas dos afrodescendentes.

Desta forma, podemos perceber o quanto é difícil falar em direito(s) tendo como base a questão negra, qualquer direito individual que exclua os diversos grupos humanos e sujeitos sociais coletivos não é direito. A luta em torno do(s) direito(s) humanos como sentido de justiça é antiga, o direito sempre existiu para todos/as homem, mulher, jovens, crianças e natureza, como

---

<sup>453</sup> CUNHA JUNIOR, H. (org.). *Artefatos da Cultura Negra no Ceará*. Fortaleza: Edições UFC, 2011, p. 38-39.

direito emancipatório e libertário. Com a chegada do colonizador europeu as terras brasileiras, a concepção do entendimento do direito pelo invasor foi mudada, dando entender que não civilizados (índios e negros) não tem direitos. Os europeus quando desembarcaram em terras indígenas brasileiras não se importaram com as milhares de comunidades indígenas que viviam espalhadas pelo território há milhares de anos, com suas diferentes culturas e direito(s) garantidos pela mãe terra: andar livre, caçar, pescar, coletar frutos e ervas medicinais, cultuar seus deuses e retirar da natureza o necessário para sua sobrevivência e continuidade das tradições coletivas.

Tal interesse da comunidade científica se deve tanto pelo conhecimento que esses “povos da lama” ou “civilização do mangue” possuem a respeito do ambiente, como também pelo aumento da exploração dessas áreas de manguezais, seja pela extração de madeira de mangue para a construção civil, ou seja, por diversos outros impactos pelos quais essas áreas estão sofrendo devido aos interesses econômicos, o que vem acarretando uma série de desastres ecológicos e sociais nessas regiões.<sup>454</sup>

O(s) direito(s) ao território e aos bens naturais é sagrado

---

454 PINTO, M. F. Aspectos etnobiológicos na Comunidade Sítio Cumbe às margens do estuário do Rio Jaguaribe – Aracati – CE. 2009, p. 20.

passando de geração a geração aos mais jovens, a continuidade do cuidado com a mãe natureza, o costume de suas praticas mantendo assim sua ancestralidade.

São grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Essa noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos.<sup>455</sup>

No final do século XX a zona costeira do Ceará vem sendo invadida por grandes projetos capitalista que atendendo a lógica do mercado globalizado vem promovendo com apoio do estado de direito a usurpação dos territórios tradicionais comunitários, causando desta forma a destruição das diversas culturas espalhadas ao longo do litoral. Os conflitos socioambientais são diversos desde as construções de hotéis aos grandes resorts com campos de golfe, as construções de portos, a criação de camarão em cativeiro (carcinicultura) e a implantação de parques de energia eólica ao longo de toda zonas costeira, acirrando a disputa pelo

---

455 DIEGUES, A.C.S;ARRUDA, R.S.V. (Org.) *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001, p. 27.

território coletivo de direito e permanência das comunidades com sua cosmovivência. Esse projeto capitalista apoiado e financiado pelo estado com recurso público não atende aos interesses das comunidades tradicionais costeiras que muitas são vistas como um atraso ao modelo de desenvolvimento instituído hoje no país, e invisibilizadas pelo estado.

Temos que olhar o passado para construir nosso futuro, negar esse modelo de desenvolvimento econômico e não se incluir neste sistema. Fazer um esforço de indigna-se com as injustiças sociais e não naturalizar as coisas. A humanidade ao se distanciar da natureza perdeu os laços que os unem e a capacidade de sonhar e solidarizar com seus semelhantes. Os diversos grupos de fraternidades e natureza ficaram de fora do direito ao meio ambiente e aos seus modos de vida tradicionais. Para as diversas comunidades tradicionais ao longo da zona costeira do Ceará, não há contrato entre eles de uso e ocupação do território, são áreas livres onde todos/as têm os mesmos direito(s) seja ser humano ou natureza. O rio tem seu direito de correr livremente para o mar, como os peixes de se alimentar das algas e espécies menores, sendo desta forma um direito sagrado e respeitado pelos demais, não havendo assim a extinção dos mesmos. Vejamos esse dito popular: “um dia é da caça e o outro é do caçador”, não existe entre as comunidades tradicionais costeiras e reino animal o direito individual, o(s) direito(s) são coletivos.

O que existem são grupos fraternos diferenciados que dividem e partilham em comum os bens naturais colocados a nossa disposição pelo criador supremo para continuidade das

espécies e manutenção da vida no planeta. Garantir o(s) direito(s) de existir e a perpetuação de toda forma de vida é uma tarefa de toda a humanidade onde quer que a vida esteja sendo ameaçada, e um desafio para as atuais e presentes gerações.

### **3 AS LUTAS EM DEFESA DO(S) DIREITO(S) HUMANOS: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA COMUNIDADE DO CUMBE/ARACATI – CEARÁ.**

Dentre as diversas comunidades costeiras cearenses, está a comunidade do Cumbe, uma comunidade com ascendência negra quilombola, conforme nos relembra Ratts "Cumbe é uma palavra de origem africana que significa quilombo. Cumbe é o nome que, na Venezuela, se dá aos quilombos – comunidades formadas por negros no período escravista. Mucambo ou mocambo tem o mesmo sentido"<sup>456</sup>.

O Cumbe está localizado no município de Aracati, à margem direita próxima a foz do Rio Jaguaribe, incluído na Área de Preservação Ambiental municipal (APA de Canoa Quebrada), no território onde a CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará, a carcinicultura (criação de camarão em cativeiro) e os parques de energia eólica, que vem causando diversos conflitos socioambientais e forte mudanças sobre os ecossistemas costeiros associados à comunidade e ao modo de vida local.

---

456 RATTIS, A. Vale do Jaguaribe Natureza e Diversidade Cultural II. Revista Proposta Alternativa. Instituto da Memória do Povo do Cearense. 2000, p.24.

Saindo da sede do município de Aracati e seguindo 12 km em estrada carroçal rumo ao litoral nos deparamos com um pequeno aglomerado urbano, o Cumbe, inserido na área estuarina entre as localidades de Canavieira, Beirada e Canoa Quebrada, na margem direita do baixo curso do Rio Jaguaribe, a 159 km da capital cearense. Além dessa estrada, o acesso à comunidade pode ser feito pelo Rio Jaguaribe ou pelo campo de dunas que cerca a comunidade.<sup>457</sup>

A data da formação do povoado se compara com a ocupação do Jaguaribe pela margem direita, a partir das últimas décadas do século XVII, “e formam-se ali várias oficinas de carne seca ou carne do Ceará como ficou conhecida, a indústria do charque”<sup>458</sup>.

A história do Cumbe muitas vezes se confunde com a história do Aracati. Basta pesquisar um pouco sobre a história do Aracati antigo e veremos algumas páginas da história do Cumbe escrita e contada pelos mais velhos. Desde a vida tranquila com fartura dos sítios e engenhos de cana-de-açúcar aos banhos nas lagoas interdunares, as festas do padroeiro Senhor do Bonfim, às apresentações dos Calungas e dos presépios que encantavam a todos, até a contra-dança chamava atenção de todos pelos seus

---

457 PINTO, M. F. Aspectos etnobiológicos na Comunidade Sítio Cumbe às margens do estuário do Rio Jaguaribe – Aracati – CE. 2009, p. 23.

458 DANTAS, S. M. S. Memórias e Histórias de Quilombos no Ceará. 2009.

passos iguais, os papangú que pregava medo na criançada e adultos. Enfim, a vida no Cumbe antigo era bastante animada, e todos se divertiam de forma simples.

A comunidade do Sítio Cumbe em Aracati pode ser considerada uma comunidade tradicional não indígena representada pelos pescadores artesanais. Esse grupo específico de pescadores artesanais está espalhado por todo o litoral brasileiro, fazendo da pesca sua principal atividade, que, em parte, é consumida pela família e, em parte, comercializada, mas exercendo também a pequena agricultura, o extrativismo e o artesanato Além disso, a unidade de produção é geralmente familiar, incluindo, na tripulação de suas embarcações, os conhecidos e os parentes longínquos.<sup>459</sup>

Com o passar dos tempos, a tranquilidade foi sumindo aos poucos. Em 1974 foi construída sobre um dos braços do rio Jaguaribe a Ponte da Canaveira, obra da engenharia local toda construída de carnaúba, era considerada a maior ponte no seu estilo do norte e nordeste do Brasil, ligando o Cumbe com a cidade do Aracati. Ocasão essa que chega o primeiro carro no Cumbe. Não se precisava mais tirar a roupa e atravessar a nado o braço do rio Jaguaribe para chegar a Aracati. Com isso, também começou a mudar os meios de transportes da comunidade, dos

459 PINTO, M. F. Aspectos etnobiológicos na Comunidade Sítio Cumbe às margens do estuário do Rio Jaguaribe – Aracati – CE. 2009, p. 22.



comboios de burros e jumentos para carroças, bicicletas e carros.

No fim da década de 70 o Cumbe passa a fornecer água potável para o município de Aracati. Com a retirada excessiva de água das dunas, começa a mudar toda paisagem da região, assim como a relação da comunidade com as lagoas interdunares e o território coletivo. As lagoas que antes ficavam cheias de um ano para outro começaram a secar. A água, que antes era de todos/as e de graça, agora as pessoas começam a pagar para ter em casa. Com a retirada excessiva da água para abastecer a população do Aracati (50.000 mil pessoas), a fauna e a flora da comunidade começa a mudar, a desaparecer e a morrer.

Acaba assim um costume tradicional das mulheres de irem, no fim de semana lavar roupa nas lagoas. Passar o dia pescando, plantar nas vazantes e contar as histórias como a do El Rei Dom Sebastião, que está encantado com sua cavalaria nas dunas do Cumbe e que constantemente era visto pelas mulheres que iam lavar roupa nas lagoas.ao meio dia. Contar histórias como essa e tantas outras fazia parte dos costumes, do imaginário local dos moradores/as. Segundo Lima<sup>460</sup>, “nos morros do Cumbe e da Beirada ouvem-se, de tempos em tempos, fortes estrondos e ruídos confusos, acompanhados de ebulição e deslocamento das areias. Reza a tradição que no morro do Cumbe, está encantado El Rei D. Sebastião com os seus soldados. Em certos dias, principalmente nas noites de luar, D. Sebastião, ao som de seus tambores de guerra, sai passeando pelas encostas do morro,

---

460  
10-12.

LIMA, A. G. C. *Pequena Corografia do Município de Aracati*. Aracati, 1956, p.

acompanhado de sua tropa”.

As dunas avançaram rapidamente sobre os sítios do Cumbe. Os sítios sumiram, foram sucumbidos pelas dunas móveis com seus canaviais e engenhos de cana-de-açúcar, embora só no Cumbe houvesse nove engenhos trabalhando dia e noite na fabricação da cachaça e rapadura, e a cachaça produzida no Cumbe fosse afamada no Ceará inteiro, ainda assim as lembranças como os engenhos estão sucumbidas, nas memórias dos mais velhos. Segundo o historiador Antônio Bezerra<sup>461</sup>, “a cidade de Aracati tinha diversos engenhos – aguardente. Estavam situados à margem do rio Jaguaribe na localidade do Cumbe e localidades vizinhas”.

Diversas pessoas vinham do Brasil inteiro saborear a cachaça de um sabor diferente. Mais ninguém fala quem era que plantava, cuidava desses canaviais, destilava a cachaça e fazia a rapadura.

A história do Cumbe tem sido assim, cheia de esquecimentos intencionais, e de apresentações sedativas, ou melhor, ela vinha com intenções de invisibilizar à negritude, as africanidades com todo seu valor e beleza. Mas sem dúvidas já chegou a hora de mudar esta história.

Vejamos alguns conflitos socioambientais consequentes da dinâmica de ocupação do território do Cumbe, como a instalação da carcinicultura repercuti no modo de vida da comunidade que habita áreas encravadas em áreas de manguezais, carnaubais e

---

<sup>461</sup> BEZERRA, A. A cidade de Aracati. Almanaque Administrativo Estatístico, Mercantil, Industrial e Literário do Estado do Ceará, para o ano de 1902, p. 136.

apicum - em tupi significa terra inundada pela maré.

São várias as agressões e destruições do ecossistema manguezal no estuário do rio Jaguaribe na região do Cumbe com a construção das fazendas de camarão em cativeiro (carcinicultura): alteração do fluxo das águas, destruição dos manguezais e matas ciliares (carnaubais), privatização das áreas públicas, poluição das águas e do solo, morte de lavas de peixes e crustáceos que são sugados pelas bombas de captação de água e morrem na entrada dos viveiros quando são peneirados pelas telas de nylon ultrafinas, mortandade de caranguejos, mariscos e peixes por contaminação da água por produtos químicos, desequilíbrio ambiental, salinização do lençol freático, ameaças de vida, perseguição, assédio moral e negligências dos órgãos de fiscalização .

Uma parte da população ludibriada, iludida por um discurso mentiroso de desenvolvimento e outra ferida, revoltada procura uma bandeira de luta. O fato é que há uma divisão da comunidade, pescadores/as contra pescadores/as. Lembrando que os pescadores/as que trabalham na carcinicultura e parques de energia eólica não são nossos inimigos e, sim o estado brasileiro que é conivente com toda essa situação juntamente com os empresários.

São muitos os problemas enfrentados pela população do Cumbe com a instalação das fazendas de camarão: conflitos e desrespeito a cultura local, destruição da fonte de renda e alimento das famílias, êxodo das famílias, concentração utilização de dinheiro público, também de terra e renda, exploração da

mão-de-obra, privatização do acesso ao rio, gamboas, apicum, manguezal, cemitério, dunas e mar.

Como podemos observar, com a instalação dos parques de energia eólica no campo de dunas da comunidade aumentou a degradação ambiental na região: trânsito de carros, máquinas e equipamentos pesados dentro da comunidade, desrespeito à comunidade com o apoio do município, estado e união, destruição de dunas fixas e móveis, terraplanagem de dunas e lagoas periódicas, destruição de sítios arqueológicos, (esses sítios podem ser considerados de sambaqui?), ameaça a estação de captação de água do município de Aracati, exploração da mão-de-obra local, avanço das dunas na direção da comunidade, alteração da paisagem e do modo de vida, privatização das áreas públicas. Temos enfim um verdadeiro desequilíbrio ambiental com perda da identidade cultural e destruição ecológica embasados pelos recursos públicos e falácias de desenvolvimento sustentável.

Diante desta problemática, é cada vez maior a necessidade de se desenvolver estudos, numa perspectiva socioambiental, sobre a realidade vivida pela comunidade do Cumbe. Identificando, sobretudo, se a implantação destes projetos - como CAGECE (Companhia de água e esgoto do Ceará), carcinicultura e parques de energia eólica - ocorre considerando a sustentabilidade do território comunitário.

As sociedades e o mundo precisam compreender melhor: como chegam se processam e quais os objetivos e interesses destas novas atividades econômicas e a quem interessa? Para quê e para quem?

A CAGECE, a carcinicultura e os parques de energias eólicas são sustentáveis? Respeitam o meio ambiente e o modo de vida do povo que vive no entorno destes projetos? Qual é a percepção dos que são do lugar e assistem à conformação de uma paisagem marcada pela presença dos “viveiros de camarão e parques de energia eólica”?

Embora projetos como os parques de energias e o cultivo de camarão sejam apresentados e justificados pelos governos e empresários como a “saída” – para alavancar o crescimento do país e para “combater a miséria sem causar impactos ao meio ambiente”, promover emprego e gerar renda – ao identificarmos seus rastros no mundo e, especialmente, no nordeste brasileiro, nos deparamos, pela velocidade de sua expansão, sob a égide do capital, com o revelar de sua outra face: a insustentabilidade socioambiental.

Embora o ecossistema manguezal seja uma Área de Preservação Permanente (APP), ele vem sendo degradado rapidamente por processos urbanos-industriais de ocupação do litoral. Por mais que as comunidades tradicionais tentem manter uma boa relação com o ambiente manguezal, essa relação, a cada dia, vem sendo bastante comprometida devido aos interesses econômicos, sejam esses de forma direta, na comunidade, com a implantação de fazendas de camarão, ou de forma indireta, com a influência de uma

economia capitalista<sup>462</sup>.

A realidade é que a grande maioria dos projetos de carcinicultura e parques de energia eólica foram concebidos considerando exclusivamente os benefícios econômicos em curto prazo para os empreendedores, desconsiderando as dimensões social, econômica, cultural, étnicorracial e de gênero, ou seja: a complexidade da zona costeira e das comunidades pesqueiras que nesses espaços vivem.

Apesar dessas condições adversas, são justamente as populações originais – povos indígenas, juntamente com os quilombolas, caiçaras, ribeirinhos, geraiszeiros, quebradeiras de coco, pescadores/as artesanais, marisqueiras e outros mais, juntamente com pequenos agricultores/as familiares, que veem sendo responsáveis pela maior parte das reações à ocupação desregrada dos territórios tradicionais comunitários.

Os movimentos populares, inseridos no universo dos movimentos sociais, podem ser compreendidos como populações ou grupos com pouco ou nenhum acesso aos meios de reprodução da vida (ou que estão ameaçados de perdê-los) e que se organizam para resistir, reivindicar, buscar transformar, em torno de compreensões e objetivos comuns. Seus modos de

---

462

PINTO, M. F. Aspectos etnobiológicos na Comunidade Sítio Cumbe às margens do estuário do Rio Jaguaribe – Aracati – CE. 2009, p. 21.

existências possuem fundamentos que, por vezes, contrapõem-se explicitamente (por meio de seus projetos comuns) ao sistema hegemônico, ou seus modos de vida não só não se harmonizam como também são vistas como obstáculos ao desenvolvimento desse sistema<sup>463</sup>.

Esses movimentos, em suas demandas, pedem aplicações e interpretações contra-hegemônicas ao Direito Estatal, emergem direitos insurgentes, ressignificam direitos e resistem em torno de necessidades e interesses constituídos e reconhecidos nesses grupos, levando ao reconhecimento de novos direitos estatais ou do pluralismo jurídico. Esse quadro espelha a pluralidade étnica, a multiculturalidade e as desigualdades sociais e econômicas brasileiras que tencionam uma equidade social-ambiental-territorial<sup>464</sup>.

Exatamente por esses motivos precisam ser mantidos “invisíveis”, criminalizados e/ou desacreditados pelos meios de comunicação.

Assim, numa estratégia que vem sendo claramente orquestrada e posta em prática principalmente em relação às comunidades quilombolas e indígenas, além de outros grupos, é

---

463 JOCA, M. P. M. *Direito(s) e(m) Movimento(s): Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará*. 2011, p. 37.

464 *Ibid.*, p. 23.

a de mostrar suas lutas como mentirosas e usurpadoras, quando não reacionárias e “antiprogressistas”, o que contribui diretamente para legitimar um processo de “criminalização” de suas lideranças e movimentos sociais.

E, o que torna o quadro ainda pior, – isso ocorre com a aprovação de grande parte da classe média urbana, convencida pela mídia de que nós estamos impedindo o progresso, e as possibilidades de aumento de suas rendas, além de sermos mantidos à custa de seus impostos.

No caso das grandes cidades, para onde muitos desses refugiados ambientais são sumariamente deslocados, quilombolas, indígenas, ribeirinhos e outros tantos tendem a desaparecer, muitas vezes escondendo suas origens para poderem se candidatar ao emprego e serem aceitos na sociedade.

Enfim, são os negros/as e – nas regiões Sudeste e Sul – também os nordestinos os que se mantêm “visíveis”. Mas é uma visibilidade indesejável, eivada de preconceitos e, no geral, associada diretamente a um dos problemas centrais das grandes cidades: a violência urbana.

São precisamente eles que ocupam, na maioria, as favelas, os arredores dos lixões, as periferias marginalizadas, os diferentes locais onde a miséria é a tônica, onde o tráfico impera, onde as milícias e a polícia dão vazão ao seu sadismo, disparando a esmo, humilhando e negando de todas as formas a cidadania.

Para negar a essa realidade o caráter de Racismo Ambiental, teríamos que deixar de lado nossas críticas às condições em que vive a população mais excluída do Brasil, que muitas vezes não



conta com o acesso à água potável e à coleta de lixo, à falta de equipamentos urbanos adequados, incluindo escolas e postos de saúde. Se na cidade é assim, no campo há os sempre presentes riscos de serem expulsos de suas terras ou de verem seus rios, açudes ou lagoas contaminados, entre outros sérios problemas que caracterizam esse desrespeito à natureza e ao povo que dela vive.

Racismo Ambiental é o conjunto de ideias e práticas das sociedades e seus governos, que aceitam a degradação ambiental e humana, com a justificativa da busca do desenvolvimento e com a naturalização implícita da inferioridade de determinados segmentos da população. Afetados – negros, índios, migrantes, extrativistas, pescadores/as, trabalhadores/as pobres, dentre outros, que sofrem os impactos negativos do crescimento econômico e a quem é imputado o sacrifício em prol de um benefício para os demais. “O conceito de Racismo Ambiental surge a partir da revolta de moradores negros de Warrem County, em 1982, contra a instalação de um depósito de rejeitos de sítios descontaminados”<sup>465</sup>

---

465  
2006, p. 11.

HERCULANO, Selene. *Lá como cá: Conflito, Injustiça e Racismo Ambiental*.

O quadro até agora retratado exige que nos posicionemos, construindo alternativas e estratégias para garantir a defesa desse povo, que luta por uma vida digna e pelo exercício da cidadania ativa à qual têm direitos.

É fundamental que, sem esquecer as problemáticas existentes nas comunidades da zona costeira, consigamos garantir igual visibilidade para os casos de Racismo Ambiental que atingem as populações tradicionais, cujas vozes são de diferentes formas silenciadas, quando não deturpadas.

As comunidades tradicionais podem ser caracterizadas pela relação com recursos naturais com os quais constroem seu modo de vida, pelo profundo conhecimento da natureza, que é transmitido de geração a geração, a partir da oralidade; pela noção de território e espaço, onde o grupo se reproduz social e economicamente; pela ocupação do mesmo território por várias gerações; pela importância das atividades de subsistência, mesmo que, em algumas comunidades, a produção de mercadorias esteja mais ou menos desenvolvida; pela importância dos símbolos, mitos e rituais associados às suas atividades; pela utilização de tecnologias simples, com baixo impacto sobre o meio; pela auto identificação, ou pela identificação por outras pessoas de pertencer a uma cultura diferenciada; entre

outras características.<sup>466</sup>

Para isso, é necessário que as injustiças ambientais sofridas pelas pessoas do Cumbe e Zona Costeira, sejam entendidas como parte de uma luta contra um inimigo comum: um modelo de desenvolvimento desumano, que se pauta pela ganância e pelo preconceito, na sua busca insaciável de mais exploração e mais lucro. E essa luta requer a articulação e a cumplicidade de todos/as – populações atingidas, movimentos sociais, acessória jurídica popular, academia e ONGs – em torno de um projeto de sociedade mais humana e mais justa.

É preciso suscitar a indignação e mostrar que todas essas injustiças e violação de direitos só terão solução na medida em que tratadas como uma responsabilidade coletiva e nacional. Uma responsabilidade que envolve, ao mesmo tempo, o combate ao racismo impregnado na nossa sociedade e aos ditames do capital, na busca de um projeto de desenvolvimento que respeite os povos, suas culturas e suas formas de vida, o meio ambiente e sua cosmovivência.

---

466 PINTO, M. F. Aspectos etnobiológicos na Comunidade Sítio Cumbe às margens do estuário do Rio Jaguaribe – Aracati – CE. 2009, p. 17.

## 4 COMO SE DÁ O PROCESSO DA ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR À COMUNIDADE DO CUMBE NA ZONA COSTEIRA DO CEARÁ, NA BUSCA DO(S) DIREITO(S) HUMANOS.

Como falei anteriormente, a zona costeira do Ceará é um grande palco de conflitos socioambientais na busca por direitos humanos. Antes todos/as viviam livremente em seus territórios sem a presença de invasões e degradação do território comunitário. Todos/as eram os verdadeiros donos da terra, manguezais, dunas, mar, água, fauna e flora, sem se preocupar com as ameaças de hoje. Vivíamos numa grande e fraterna comunhão com si mesmo, com os seres vivos e não vivos. Nos últimos anos toda essa tranquilidade acabou com a chegada do (des) envolvimento ou progresso. O desenvolvimento aqui falado não atende a nossa realidade e necessidade, nem tão pouco respeita nosso modo de vida, estamos vivendo numa época de desrespeito a vida em todas as suas formas, humana, animal e vegetal.

Todos/as têm direito(s) a vida em toda sua plenitude, não temos direito sobre a vida de ninguém, nem tão pouco transformá-la em mercadoria. Nos dias atuais, temos que está travando verdadeiras batalhas e guerras com fizeram nossos antepassados (índios e negros) para continuarmos a vivermos e permanecermos nos territórios comunitários deixados por eles. Com a busca das diversas comunidades tradicionais de continuar a viver livremente

em seus territórios, surgiu também a luta por direito(s) humanos, direitos já garantidos na constituição federal e que está sob ameaças do grande projeto capitalista que transforma tudo em mercadorias (água, terra, manguezais, dunas, mar, pessoas, fauna e flora).

Para dar um basta nessa situação vivida na zona costeira do Ceará surgem diversos movimentos sociais, pastorais sociais e assessorias jurídicas populares para junto das comunidades tradicionais afetadas pelo modelo de desenvolvimento capitalista fazer valer e garantir seus direitos a terra e ao território coletivo, seus costumes, tradições, saberes e modos de vidas.

Investigar essas plurirrealidades é importante para vários ramos do conhecimento, contudo há de se buscar elaborar essas definições em conjunto com essas populações, atentando-se para o disposto na Convenção nº 169 da OIT. Creio que um dos pontos centrais é, ou deveria ser compreender como essas populações vivem buscar mecanismos de proteção do seu modo de vida em conjunto com essas, e meio de promoção de melhor qualidade de vida a essas populações desde a localidade em que vivem, respeitando suas escolhas e autonomia. O Direito, em diálogo com esses outros ramos do conhecimento, tem o desafio de buscar modos de proteção e respeito à maneira de existência dessas

diversas populações<sup>467</sup>.

A comunidade do Cumbe/Aracati, a partir do ano de 1996 vinha lutando isoladamente e denunciando os casos de negação dos seus direitos, frente à atividade da carcinicultura (criação de camarão em cativeiro) na zona costeira, e com isso várias violações de direitos, pondo em risco sua autonomia, modos de (re)produção no território e ameaça a coletividade. Para mudar os rumos da realidade vivida pelos moradores/as do Cumbe, buscaram-se diferentes meios e parcerias para dá visibilidade as suas lutas reivindicativas e de resistências em torno do direito a terra, água, manguezais, dunas, rio, gamboa e ao território comunitário.

Primeiro foram realizados diversos estudos científicos e pesquisas (monografia de graduação na área de biologia, trabalho de conclusão de curso na área da educação, dissertação de mestrado na área da geografia, tese de doutorado na área da educação, sistematização sobre a carcinicultura, estudos técnicos e artigos diversos em diferentes áreas dos conhecimentos) para reafirmar a legitimidade da posse da terra e do território comunitário e como se originam as demandas reivindicativas para os assessores jurídicos populares. A assessoria jurídica popular se deu através da pesquisadora Luciana Queiroz<sup>468</sup>, junto ao Instituto

467 JOCA, M. P. M. **Direito(s) e(m) Movimento(s): Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará**. 2011, p. 58.

468 Luciana Queiroz é pesquisadora, realizou seus estudos de mestrado no Cumbe, trabalha no Instituto TERRAMAR no programa manguezais e populações.

TERRAMAR e RENAP/CE que atua junto às comunidades da Zona Costeira do Ceará. A atuação dos movimentos citados junto à comunidade se dá através de reuniões orgânicas, mobilizações, audiências públicas, seminários, além de outras ações.

No primeiro momento de diálogo com a assessoria são feitas falas por lideranças comunitárias, que expõem suas fragilidades junto aos órgãos competentes do meio ambiente no estado e os questionamentos quanto à atuação dos mesmos frente aos projetos capitalistas.

Para depois juntos (comunidade e movimentos) traçar meios, do ponto de vista de uma ação política embasadas no direito de defesa dos territórios coletivos e assim superar as injustiças sociais causadas pelo modelo de desenvolvimento e apoiada pelos governos à custa do dinheiro público. Outra coisa “é a possibilidade de um direito emancipatório e libertário com a teoria e a prática jurídica”<sup>469</sup>.

Travamos e continuamos travando muitas batalhas na busca dos direitos humanos, desde o direito de ir e vim, o acesso ao rio, gamboa e manguezal, derrubada de cercas, fechamento de estrada, criminalização de lideranças, perseguições políticas, denúncias aos órgãos públicos e nos meios de comunicações. Nesta luta observamos a quantidade de comunidades ao longo da zona costeira que estão enfrentando os mesmos problemas de expropriação da terra e do território comunitário, o quanto é difícil pelo tamanho de conflitos no litoral e da importância do trabalho

---

469 JOCA, M. P. M. *Direito(s) e(m) Movimento(s): Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará*. 2011.

que a assessoria jurídica popular vem desenvolvendo junto das comunidades costeiras ou não, na defesa de garantir um território livre das ameaças capitalistas.

Não há pilastras seguras em qualquer sistema de conhecimento para se aferir por si só a identidade do outro. Dizer quais são as populações “verdadeiras tradicionais”, garantindo a estas uma proteção jurídica específica, faz-me pensar sobre a racionalidade que nega à “maioria da população brasileira de baixa renda do meio rural” o reconhecimento de uma cultura distinta; e as associações possíveis entre essa racionalidade e a “autorização” de expulsar e deslocar essas comunidades, ou inviabilizar seus modos de vida por questões socioambientais, a fim de promover a reprodução do capital e/ou o desenvolvimento nacional, assim como as interconexões desse não reconhecimento e lógicas subjacentes à permanência da estrutura fundiária brasileira.<sup>470</sup>

Com a introdução do termo “desenvolvimento sustentável” tudo virou mercadoria em nome de um suposto objetivo comum “o crescimento econômico” pautado na degradação da natureza e dos bens naturais responsáveis pela manutenção da vida



no planeta terra. A assessoria jurídica popular acontece em reuniões com a comunidade em situações de conflitos entre populares e empresários onde nossos direitos estão sendo negados em detrimento aos interesses individuais. Isso acontece no caso da CAGECE, CARCINICULTURA E EÓLICAS, além da criminalização, perseguição a lideranças comunitárias e comunidades. A assessoria jurídica popular também é um ato político pedagógico por que leva em consideração o conhecimento popular local como base para o enfrentamento e defesa da terra, água, manguezal, dunas, rio, mar, do território e dos direitos humanos. Os direitos humanos surgem para aqueles/as que são excluídos pela sociedade, e que são tratados como um obstáculo ao desenvolvimento instituído globalmente em detrimento aos interesses do mercado capitalista. E não para defender e proteger bandidos como é visto e apresentado por muitos. Não somos bandidos, lutamos pela garantia da nossa forma de vida e para que seja cumprido o que está na Constituição Federal, nosso direito de existir e viver nos nossos territórios comunitários coletivos.

## 5 CONCLUSÃO

A Assessoria Jurídica Popular junto às comunidades rurais e urbanas, movimentos da zona costeira do Ceará através da RENAP/CE e outros grupos na defesa dos Direitos Humanos no estado, se processa em vários momentos e diferentes meios ou situações em que a vida comunitária esteja sendo ameaçada. Essa busca do direito(s) com sentido de justiça parte da

necessidade de se desenvolver políticas públicas afirmativas que garanta as comunidades tradicionais e urbanas o direito coletivo e fraterno a terra, a água, saúde, educação, moradia e ao território comunitário. Temos que ter autonomia no território onde vivemos como forma de assegurar a permanência dos povos na busca dos seus direito(s) emancipatório e libertário. A Assessoria Jurídica Popular antes de qualquer coisa é um ato político pedagógico na luta por efetivação dos Direitos Humanos negados historicamente a esses grupos humanos. É uma ação popular por que nasce da necessidade do povo e participação democrática, dos excluídos/as pela sociedade capitalista, onde o estado não faz valer seus direitos. Superar a negação e violação de direito desses grupos, é superar o modelo de desenvolvimento capitalista que exclui todos/as, é indignasse com as injustiças sociais e não naturalizar as coisas em detrimento aos interesses de uma pequena parcela da sociedade brasileira que só pensa em lucro. Quando as injustiças desse modelo de desenvolvimento econômico se tornam lei, resistir, denunciar e lutar e preciso. Precisamos urgentemente ampliar e equipar as defensorias publica nas cidades, como também da política de criação dos Programas de Proteção dos Defensores/as de Direitos Humanos nos estados, se quisermos dar um basta na impunidade e violência que tomou conta dos territórios comunitários tradicionais.

## REFERENCIAS

BEZERRA, A. A cidade de Aracati. Almanaque Administrativo Estatístico, Mercantil, Industrial e Literário do Estado do Ceará, para o ano de 1902, confeccionado por João Câmara, v. 8, 1901.

CUNHA JUNIOR, H. (org.). Artefatos da Cultura Negra no Ceará. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

DANTAS, S. M. S. Memórias e Histórias de Quilombos no Ceará. 2009. Tese de Doutorado (Pós-Graduação em Educação Brasileira) - Universidade Federal do Ceará, FAGED, Fortaleza, 2009.

DIEGUES, A.C.S;ARRUDA, R.S.V. (Org.) Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001. 176p. (Biodiversidade 4).

HERCULANO, Selene. Lá como cá: Conflito, Injustiça e Racismo Ambiental. 2006. UFF/ICHF-LACTA. Texto apresentado no I Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental, 20 a 22 de novembro de 2006.

JOCA, M. P. M. Direito(s) e(m) Movimento(s): Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará. 2011. 230f. Dissertação ( Mestrado da Faculdade de Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

LIMA, A. G. C. Pequena Corografia do Município de Aracati. Aracati, 1956.

PACHECO, T.2006. Desigualdade, Injustiça Ambiental e Racismo: uma luta que transcende a cor. Disponível em < <http://racismoambiental.net.br>> Acesso em: 10 maio 2007.

PINTO, M. F. Aspectos etnobiológicos na Comunidade Sítio Cumbe às margens do estuário do Rio Jaguaribe – Aracati – CE. 2009. 163f. Monografia (Graduação em Ciências Biológicas) - Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, CE. 2009.

QUEIROZ, L. S. Na vida do Cumbe há tanto mangue. As influências dos impactos socioambientais da carcinicultura no modo de vida de uma comunidade costeira. 2007. 121f. Dissertação ( Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, PRODEMA, Fortaleza, 2007.

TEIXEIRA, A. C. A. O Trabalho no mangue nas tramas do (des)envolvimento e da (des)ilusão com “esse furação chamado carcinicultura”: conflito sócio-ambiental no Cumbe, Aracati – CE. Tese de Doutorado (Centro de Humanidades, Pós-Graduação em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

Vale do Jaguaribe Natureza e Diversidade Cultural II. Revista Proposta Alternativa. Instituto da Memória do Povo do Cearense. 2000, n.07, p.22 – 25.

# DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS: A UNIÃO DE FORÇAS ENTRE A DEFENSORIA PÚBLICA, A RENAP E O MOVIMENTO FEMINISTA

*Othoniel Pinheiro Neto*<sup>471</sup>

## RESUMO

O propósito do trabalho é revelar que existe, no Brasil, um direito fundamental à saúde sexual e reprodutiva, para depois mostrar que a junção de forças entre os integrantes do movimento feminista, os integrantes da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP) e a Defensoria Pública pode resultar em enormes benefícios para as mulheres, especialmente as mais pobres. O papel desses três atores mostra-se indispensável, na medida em que as normas não estão sendo devidamente cumpridas no Brasil. Assim, as características peculiares de cada um deles formará um grupo forte, com destaques para orientação política voltada para o social e a promoção dos direitos humanos, além da possibilidade de utilização de diversos meios para sua concretização, como é o caso da ação civil pública. Ademais, utiliza-se de diversos preceitos normativos nacionais e internacionais que vinculam o Poder Público a promover a efetividade do direito à saúde sexual e reprodutiva. Vale dizer também que o amparo

---

471 Mestre em direito público pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Especialista em direito processual, bem como em direito eleitoral pelo CESMAC. Corregedor Geral da Defensoria Pública do Estado de Alagoas. Defensor Público.



doutrinário ajuda muito da construção de uma fundamentação mais sólida para a proposta.

Palavras-chave: Saúde sexual e reprodutiva; Movimentos feministas; RENAP; Defensoria Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

Os movimentos feministas no mundo são frutos de reivindicações por melhor tratamento social dispensado a mulher. Nos primórdios, as reivindicações pautavam-se pela igualdade entre os gêneros e pela conquista de direitos civis e políticos. Porém, tudo isso somente resultou em alguma isonomia formal, que não gerava uma efetiva concretização no meio social.

Pouco depois, tornou-se notória a busca pela igualdade material, especialmente com a instituição de políticas públicas destinadas às mulheres, que foram resultados de pressão dos movimentos feministas.

Dentre todas as reivindicações feministas atuais, o presente trabalho dedica atenção especial à saúde sexual e reprodutiva da mulher. A movimentação feminista em torno da temática, nota-se em nível mundial com a participação ativa em algumas conferências internacionais sobre população e, em nível interno, através da realização de alguns encontros e da criação

de algumas políticas públicas, como o programa de assistência integral à saúde da mulher (PAISM) e a política nacional de atenção à reprodução humana assistida.

Saliente-se, de início, que o caráter fundamental do direito à saúde sexual e reprodutiva também é abordado no presente artigo e vai ajudar na busca de sua concretização, já que os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata (§1º do art. 5º da CF), aliado à nova hermenêutica constitucional, especialmente para beneficiar as mulheres mais pobres, vítimas da exclusão social.

Porém, o objetivo principal do trabalho é demonstrar a relevância da junção de forças entre a Defensoria Pública, os integrantes do movimento feminista e da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP). Nessa senda, percebe-se que cada uma dessas entidades possui características peculiares que, ao se unirem, resultarão em enormes benefícios para as mulheres brasileiras.

É válido destacar que os integrantes dos movimentos feministas, com suas vivências práticas em identificar os interesses coletivos das mulheres, possuem melhor visão estratégica do panorama brasileiro. Ademais, são os principais atores das reivindicações, influenciando nas decisões do Legislativo, do Executivo e da sociedade em geral.

A RENAP contribui com a particular forma de pensar de seus advogados, que possuem orientação jurídica e política



voltada para a solução dos problemas sociais e para a diminuição das injustiças. Ressalte-se que existência desses juristas é de suma importância para o Brasil, onde a formação elitista da enorme maioria dos advogados não permite que se aflore, no meio jurídico, maior sensibilidade com os excluídos, que são a grande maioria da população. Além disso, a RENAP, ao prestar assistência jurídica ao movimento feminista, estará constituindo importante alavanca para o acesso à justiça.

A busca da concretização do direito fundamental de acesso à justiça ganhará reforço com a presença da Defensoria Pública no contexto. Sendo uma instituição pública legalmente responsável pela defesa dos direitos humanos em nível nacional e internacional, a instituição ainda pode ajudar por meio de ações coletivas, ações individuais e demais espécies de assistência jurídica no sentido de buscar a concretização do direito fundamental à saúde sexual e reprodutiva no Brasil.

Assim, a proposta do presente trabalho é identificar a influência do movimento feminista na formação de normas nacionais e internacionais sobre direitos sexuais e reprodutivos, especialmente em conferências mundiais e na criação de programas governamentais. Em seguida mostrar-se-á que o resultado dessa normatização criou um verdadeiro direito fundamental à saúde sexual e reprodutiva no Brasil, cuja aplicabilidade imediata impõe-se. Posteriormente, serão apontados meios para a concretização desse importante direito para as mulheres, analisando a importância da junção de forças no cenário jurídico, político e

social brasileiro.

## 2 MOVIMENTOS FEMINISTAS NO MUNDO E NO BRASIL

Na Revolução Francesa já se observaram as primeiras manifestações dos direitos das mulheres<sup>472</sup>, fruto de reações que, mais tarde, dariam ensejo à criação de movimentos feministas em nível mundial, os quais resultariam na conquista da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em vários países<sup>473</sup>.

Os movimentos feministas mundiais dos anos 50 foram carregados de referências sobre a necessidade de alcançar a igualdade entre homens e mulheres, especialmente na vida pública<sup>474</sup>. Com o passar do tempo, as lutas passaram a abordar uma amplitude maior dessa igualdade, além de debater a violência contra as mulheres e a busca de meios para a efetividade do direito à saúde feminina. No contexto internacional, Macarena Sáez relata sua visão acerca das conquistas dos direitos das mulheres no século XX, retratando passagens históricas, nos seguintes termos:

---

472 BRAUNER, Maria Claudia Crespo. **Direito, sexualidade e reprodução humana: conquistas médicas e o debate bioético**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 02.

473 Eduardo Habenhorst recorda que, para Aristóteles, as mulheres careciam de racionalidade para o exercício da política (HABENHORST, Eduardo. **Feminismo e direito. Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre Gênero e Direito da Universidade Federal da Paraíba (NEPGD)**. Disponível em: <[http://www.ccj.ufpb.br/nepgd/images/stories/pdf/feminismo\\_e\\_direito.pdf](http://www.ccj.ufpb.br/nepgd/images/stories/pdf/feminismo_e_direito.pdf)>. Acesso em: 08 mai. 2012).

474 MACARENA SÁEZ. Breve análisis de lãs tendencias feministas contemporáneas y su relación com el derecho. In: BUGLIONE, Samantha; VENTURA, Mirian. **Direito à reprodução e à sexualidade: uma questão de ética e justiça**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 174.

El derecho a voto para las mujeres fue conseguido masivamente sólo a partir de comienzos del siglo 20. En Estados Unidos se abolió primero la esclavitud y se excluyó a las mujeres de la enmienda catorce de la Constitución que entregó derechos políticos a los hombres afroamericanos. Sólo en 1920 lograron una enmienda que les permitió votar. En 1929, Ecuador fue el primer país en América Latina en entregar el voto a las mujeres. Le siguieron Brasil y Uruguay, en 1932, y Cuba, en 1934. En Chile, sólo en 1949 las mujeres tuvieron la posibilidad de votar para presidente de la República<sup>475</sup>.

Ao tratar da relação das atuais tendências feministas com o direito, a supracitada autora afirma que é difícil encontrar, no mundo, uma sociedade em que se tratem homens e mulheres igualmente e que se tenha dado idêntico tratamento remuneratório entre os gêneros. Ademais, adicione-se que as mulheres também têm menor representação em cargos estratégicos dos Poderes e elas constituem a maioria da população pobre do mundo, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento<sup>476</sup>.

Foi em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que se introduziu uma concepção contemporânea de

---

475 MACARENA SÁEZ. Breve análisis de las tendencias feministas contemporáneas y su relación con el derecho. In: BUGLIONE, Samantha; VENTURA, Mirian. **Direito à reprodução e à sexualidade: uma questão de ética e justiça**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 141.

476 MACARENA SÁEZ. Breve análisis de las tendencias feministas contemporáneas y su relación con el derecho. In: BUGLIONE, Samantha; VENTURA, Mirian. **Direito à reprodução e à sexualidade: uma questão de ética e justiça**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 137.

direitos humanos, com características universais. Nela a condição de pessoa humana passou a ser o único pressuposto para a titularidade de direitos, além de ensejar a posterior elaboração de tratados específicos de proteção de alguns grupos, como as próprias mulheres, com a aprovação da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, em 1979, ratificada pelo Brasil em 1984. Isso determinou, entre outras medidas, a elaboração de políticas nacionais compensatórias que visam aliviar a distinção social e física entre homens e mulheres.

Sarah Lima e Kadma Rodrigues lembram que as frentes de luta dos movimentos feministas apresentam-se com objetivos diferentes a depender do momento histórico e das características socioeconômicas e políticas dos locais nas quais surgiram<sup>477</sup>. Todavia, pode-se admitir que os movimentos feministas mundiais e nacionais têm conseguido significativos avanços para que as mulheres alcancem a igualdade material nas relações sociais.

Lucila Scavone destaca como uma das peculiaridades do movimento feminista no Brasil o fato de ter surgido justamente na época da luta pela redemocratização do país, o que mostra um compromisso histórico do feminismo contra políticas intervencionistas e o seu caráter político transformador<sup>478</sup>. Nessa

---

477 LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins; RODRIGUES, Kadma Marques. Direitos Sexuais e reprodutivos das mulheres: confrontando as dimensões jurídica e política. **Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades**. 2012. Disponível em: <[http://www.simposiodemodere.unb.br/mesas/6\\_mesa/Lima%20e%20Rodrigues%20-%20Direitos%20sexuais%20e%20reprodutivos%20das%20mulheres.pdf](http://www.simposiodemodere.unb.br/mesas/6_mesa/Lima%20e%20Rodrigues%20-%20Direitos%20sexuais%20e%20reprodutivos%20das%20mulheres.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2012.

478 SCAVONE, Lucila. Direitos reprodutivos, políticas de saúde e gênero. Portal de Periódicos FCLAr – Unesp. **Revista Estudos de Sociologia** v. 5, n. 9 (2000). Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/196/192>>. Acesso em: 05 mai. 2012.

mesma linha, Marta Farah aduz que as mulheres brasileiras eram peças fundamentais na luta pela redemocratização do país, levando aos debates questões como saúde da mulher, desigualdade salarial, direito a creches e violência contra a mulher<sup>479</sup>.

Na mesma época da redemocratização do país, o planejamento familiar fez parte da ação básica de saúde inserida no programa de assistência integral à saúde da mulher (PAISM), criado em 1984, sendo produto de movimentos organizados de mulheres, de profissionais da área da saúde e de técnicos do Ministério da Saúde que reconheceram a importância da saúde reprodutiva no âmbito da família brasileira. Dentre as premissas básicas do PAISM, destaca-se o dever do Estado em “[...] garantir, a todos os brasileiros, informação e acesso necessário à prática do Planejamento Familiar, entendendo-se como tal, a assistência à infertilidade conjugal ou decisão consciente na escolha de metodologia contraceptiva”<sup>480</sup>.

Contudo, a efetiva implementação do PAISM ainda carece de inúmeros desafios, pois as prestações dos serviços dificilmente atingem os setores econômica e socialmente mais vulneráveis.

Assim, é notória a influência de movimentos feministas nas principais decisões do Poder Público, especialmente na elaboração

479 FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas Públicas e Gênero. Coordenadoria da Mulher □ Prefeitura de São Paulo. **Seminário Nacional de Coordenadorias da Mulher no Nível Municipal**: o Governo da Cidade do ponto de vista das Mulheres □ Trabalho e Cidadania Ativa. 2003. Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/conselhos\\_e\\_coordenadorias/coordenadoria\\_da\\_mulher/Políticas\\_Genero\\_2.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/conselhos_e_coordenadorias/coordenadoria_da_mulher/Políticas_Genero_2.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2012.

480 BRASIL. Ministério das relações exteriores. Disponível em: <<http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat7.pdf/view>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

de leis e políticas públicas. Esclareça-se que, atualmente, existem várias entidades de defesa da mulher, entre elas, pode-se citar a Rede de Saúde das Mulheres Latinoamericanas e do Caribe (RSMLAC), a Rede Mundial de Mulheres pelos Direitos Reprodutivos (RMMDR), o Coturno de Vênus no Distrito Federal, a Associação de Mulheres do Graal em Minas Gerais, o Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense no Pará, o Espaço Mulher no Paraná, a Organização de Mulheres Negras no Rio Grande do Sul, a Casa da Mulher Catarina em Santa Catarina, etc.

### 3 O SURGIMENTO DOS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS

No panorama das reivindicações feministas, percebe-se que um problema grave ainda precisa de atenção. Trata-se do reconhecimento e a efetividade do direito à saúde sexual e reprodutiva das mulheres, que pode proporcionar diminuição da mortalidade materna e neonatal, além de uma gestação saudável, concedendo boa saúde às crianças recém-nascidas e, especialmente, podendo outorgar autonomia para que as mulheres decidam quando, como e quantos filhos querem ter. Mas, algumas polêmicas podem surgir na busca da concretização desses direitos, pois ao defender algumas de suas vertentes, que é o combate à infertilidade ou o acesso gratuito às modernas técnicas de reprodução humana assistida poder-se-ia chegar à apressada conclusão de que tais medidas estariam contribuindo para o aumento da população pobre no mundo.

Sobre esse assunto, frise-se que grandes conferências mundiais sobre população no âmbito da Organização das Nações Unidas ocorreram no século XX. Dentre elas destacam-se a de Roma (1954), Belgrado (1965), Bucareste (1974) e México (1984), que tiveram o intuito de debater o crescimento populacional do planeta. Nessas oportunidades, países asiáticos e ocidentais desenvolvidos apregoaram que o aumento populacional era fator preponderante na manutenção da miséria mundial, e, em razão disso, passaram a incentivar o uso de métodos contraceptivos, enquanto os países do bloco socialista defendiam que o problema estava na distribuição de riquezas<sup>481</sup>.

O discurso que pretendia controlar o crescimento populacional provocou a reação de movimentos feministas, que defenderam que “[...] as causas explicativas da produção da pobreza estão nos modelos de desenvolvimento excludentes que não podem ser corrigidos pela simples redução da população pobre”<sup>482</sup>.

Maria Helena Diniz, ao contestar a tese de que a superpopulação conduz à pobreza, mostra que os países mais pobres têm menor quantidade de habitantes por quilômetro quadrado do que os países mais desenvolvidos, “[...] como Japão,

---

481 ALVES, J. A. Lindgren. A Conferência do Cairo sobre população. **DHNet**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/alves.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

482 BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline. Plano de ação da Conferência mundial de população e desenvolvimento do Cairo, 1994. In. BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline. **As mulheres e os direitos civis**. Traduzindo a legislação com perspectiva de gênero. Rio de Janeiro: CEPIA, p. 101.

com 840 hab./Km<sup>2</sup>, e as nações europeias, com 213 hab./Km<sup>2</sup>, enquanto os em desenvolvimento, como os da América Latina e os da África, têm, respectivamente, 55 e 80 hab./Km<sup>2</sup>”<sup>483</sup>. A autora ainda relata que no Brasil, “Em 1977, houve um programa de Prevenção de Gravidez de Alto Risco, que, visando controlar o nascimento entre pobres e negros, foi arquivado, ante reações da Igreja, da imprensa, de partidos políticos etc.”<sup>484</sup>.

Hoje, já se têm a consciência de que a maior causa dos problemas sociais concentra-se na má distribuição de riquezas, resultante do modelo econômico vigente<sup>485</sup>, sendo inclusive motivo de alteração do discurso dos Estados Unidos, que, mudando posicionamento anterior, passaram a concordar com a tese de que o aumento populacional não era fator gerador da pobreza<sup>486</sup>.

Destarte, mister se faz observar que a proposta deste trabalho tem relação direta com essa polêmica do crescimento populacional e os movimentos feministas, pois, na visão de alguns, a efetivação do direito à saúde sexual e reprodutiva poderia culminar com o aumento da população pobre no mundo. Todavia, a posição do presente artigo é diversa, entendendo-se que o aumento da população em nada se relaciona com a pobreza, que

---

483 DINIZ, Maria Helena. *O Estado atual do Biodireito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 139.

484 DINIZ, Maria Helena. *O Estado atual do Biodireito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 139-140.

485 BRAUNER, Maria Claudia Crespo. *Direito, sexualidade e reprodução humana: conquistas médicas e o debate bioético*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 05.

486 ALVES, J. A. Lindgren. A Conferência do Cairo sobre população. **DHNet**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/alves.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2012.



diz respeito muito mais a falta de gerenciamento político-social do que pelo aumento de crianças no mundo.

Sendo denominado por José Eustáquio Diniz Alves como o “filho caçula dos direitos humanos”<sup>487</sup>, os direitos sexuais e reprodutivos surgiram com maior força no âmbito do direito internacional, na década de 90, justamente por intermédio de movimentos feministas mundiais. Para Eduardo Habenhorst, os direitos sexuais “[...] protegem as decisões e escolhas que os indivíduos fazem sobre seus corpos, desejos e prazeres<sup>488</sup>”.

Destaque-se que, especificamente, atribui-se o surgimento do debate sobre os direitos sexuais e reprodutivos da mulher à Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, realizada em 1993<sup>489</sup>. O item 18 do diploma proclama que os direitos das mulheres e das crianças do sexo feminino são uma parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais<sup>490</sup>.

487 ALVES, José Eustáquio Diniz. Direito Reprodutivo: o filho caçula dos Direitos Humanos. **APARTE - Inclusão Social em Debate**. UFRJ. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/direito\\_reprodutivo\\_filhocacula.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/direito_reprodutivo_filhocacula.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2012.

488 HABENHORST, Eduardo. Encontrando a teoria feminista do direito. **Prima Facie**, v. 9, 17, Jul-Dez, 2010, p. 17. Disponível em: <[periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/viewFile/9871/5578](http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/viewFile/9871/5578)>. Acesso em: 08 mai. 2012.

489 Lucila Scavone afirma que a noção de direitos reprodutivos se propagou após o Congresso Internacional de saúde e direitos reprodutivos, que ocorreu em Amsterdã, Holanda, em 1984, tendo efeitos no Brasil. No evento foram discutidos vários preceitos inerentes ao direito das mulheres, como o direito ao próprio corpo, a autonomia, a liberdade e o uso de métodos de concepção e contracepção (SCAVONE, Lucila. **Direitos reprodutivos, políticas de saúde e gênero**. Portal de Periódicos FCLAR – Unesp. *Revista Estudos de Sociologia v. 5, n. 9 (2000)*. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/196/192>>. Acesso em: 05 mai. 2012). Laura Mattar segue o mesmo lembrete, no sentido de que o termo “direitos reprodutivos” ficou conhecido mundialmente durante esse evento (MATTAR, Laura Davis. Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais - uma análise comparativa com os direitos reprodutivos. **Sur Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 5, n. 8, jun.. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452008000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452008000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 mai. 2012).

490 Conferência de Direitos Humanos - Viena – 1993. **DHNet**. Disponível em:

Porém, para nossa abordagem, presta-se relevo a outro importante encontro mundial sobre população, que ocorreu em 1994, que foi a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, oportunidade em que os países começaram a tratar do planejamento populacional sob a égide da saúde sexual e reprodutiva<sup>491</sup>.

Terceiro grande encontro mundial da década de 90, a Conferência do Cairo contou com a presença de 184 países e cerca de duas mil ONGs<sup>492</sup>, havendo oportunidade de os Estados definirem o conceito de direitos reprodutivos, no capítulo 7.3 de seu programa de ação, na seguinte forma:

Os direitos reprodutivos abrangem certos direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais, em documentos internacionais sobre direitos humanos, em outros documentos consensuais. Esses direitos se ancoram no reconhecimento do direito básico de todo casal e de todo indivíduo de decidir livre e responsavelmente sobre o número, o espaçamento e a oportunidade

---

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>. Acesso em: 07 mai. 2012.

491 Segundo Laura Mattar, foi na Conferência do Cairo que o movimento feminista deslocou a questão demográfica para o âmbito dos direitos reprodutivos, devendo tais políticas serem orientadas pelos Direitos Humanos. (MATTAR, Laura Davis. Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais - uma análise comparativa com os direitos reprodutivos. **Sur Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 5, n. 8, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452008000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452008000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 mai. 2012).

492 ALVES, J.A. Lindgren. A Conferência do Cairo sobre população. **DHNet**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/alves.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

de ter filhos e de ter a informação e os meios de assim o fazer, e o direito de gozar do mais elevado padrão de saúde sexual e reprodutiva. Inclui também seu direito de tomar decisões sobre a reprodução, livre de discriminação, coerção ou violência. (§ 7.3)<sup>493</sup>.

Nesse mister, Flávia Piovesan destaca importante contribuição dada pela Conferência do Cairo para o debate acerca do direito ao exercício da maternidade, incluindo o acesso a toda informação e serviços para o livre exercício do direito da mulher de ser mãe<sup>494</sup>.

Posteriormente, em outro encontro internacional, voltou-se a debater a temática, desta feita, em Pequim em 1995, durante a IV Conferência Mundial sobre a mulher, ocasião em que “[...] reafirmaram-se os acordos estabelecidos no Cairo e avançou-se na definição dos direitos reprodutivos e dos direitos sexuais como direitos humanos<sup>495</sup>”. Na oportunidade, foram definidos os “direitos humanos das mulheres”, que reconhecem o “[...] seu direito de controle e decisão, de forma livre e responsável,

---

493 BRASIL. Secretaria de políticas para as mulheres da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-cairo.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

494 PIOVESAN, Flávia. Os Direitos Reprodutivos como Direitos Humanos. In: Samantha Buglione. (Org.). **Reprodução e Sexualidade: Uma questão de justiça**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2002, v. 1.

495 BRASIL. Ministério da Saúde. Direitos sexuais e reprodutivos: uma prioridade do governo. **Biblioteca virtual em Saúde do Ministério da Saúde**. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha\\_direitos\\_sexuais\\_reprodutivos.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_direitos_sexuais_reprodutivos.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2012, p. 07.

sobre questões relacionadas a sexualidade, incluindo-se a saúde sexual e reprodutiva, livre de coerção, discriminação e violência” (Plataforma de ação, § 96)<sup>496</sup>.

A esta luz, o debate sobre os direitos sexuais e reprodutivos já ganha contornos mundiais, imprimindo efeitos no Brasil.

Atente-se para a situação de que o disposto nessas plataformas não faz parte do conjunto dos tratados internacionais nos moldes da Convenção de Viena, o que não retira o compromisso dos Estados signatários em fazer valer seus preceitos<sup>497</sup>. Laura Mattar adverte que o não cumprimento desses compromissos resulta em pressão externa e constrangimento político<sup>498</sup>.

Nesse diapasão, impende assentar que, consoante documentação elaborada pelo próprio governo federal, note-se que, nas duas conferências (Cairo e Pequim), o Brasil assumiu compromisso “[...] de basear nos direitos sexuais e nos direitos reprodutivos todas as políticas públicas e os programas nacionais dedicados à população e ao desenvolvimento, inclusive os

---

496 BRASIL. Ministério da Saúde. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher - Pequim, 1995 - **Biblioteca virtual em Saúde do Ministério da Saúde**. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_4\\_conferencia\\_mundial\\_mulher.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_4_conferencia_mundial_mulher.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2012.

497 Interessante destacar que em 1978 o Brasil assinou, no Cazaquistão, a Declaração de Alma-Ata, em que o lema era “saúde para todos no ano 2000”. O documento também conceituou a saúde como “[...] um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e é um direito humano fundamental. O mais alto nível de saúde possível é um objetivo social prioritário em todo o mundo, o que requer a ação de muitos setores” (BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de. **Saúde Pública é bioética?** São Paulo: Plus, 2005, p. 05-07).

498 MATTAR, Laura Davis. Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais - uma análise comparativa com os direitos reprodutivos. **Sur Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 5, n. .8, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452008000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452008000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 mai. 2012.

programas de planejamento familiar”. Com efeito, percebe-se que o Brasil adotou uma série de medidas que decorreram desse panorama, tanto é que na própria cartilha da política nacional de atenção integral à reprodução humana assistida, o Ministério da Saúde reportou-se expressamente às duas conferências<sup>499</sup>. Tudo isso deixa evidente que, para efeitos práticos no Brasil, não se faz necessário que as normas internacionais estejam necessariamente dispostas em tratados internacionais ratificados.

É salutar consignar ainda, em relação às Conferências do Cairo e de Pequim<sup>500</sup>, que Flávia Piovesan não despreza suas importâncias, pois, mesmo não fazendo parte do elenco dos tratados internacionais, “[...] apresentam valor jurídico, na medida em que deles extraem-se princípios internacionais, que constituem importante fonte do Direito Internacional, a nortear e orientar a interpretação e a aplicação do Direito<sup>501</sup>”. No mesmo trabalho, em que trata dos direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos, a autora resolveu tecer considerações a respeito, apregoando a liberdade na prática da “[...] sexualidade e da reprodução humana, circulando no universo dos direitos civis e

---

499 BRASIL. Ministério da Saúde. Direitos sexuais e reprodutivos: uma prioridade do governo. **Biblioteca virtual em Saúde do Ministério da Saúde**. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha\\_direitos\\_sexuais\\_reprodutivos.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_direitos_sexuais_reprodutivos.pdf)>. Acesso em 10 mai. 2012.

500 Uma abordagem neste item se faz necessária. O sistema constitucional brasileiro somente permite o ingresso das normas de tratados internacionais no âmbito interno mediante procedimento específico de incorporação, como será visto. Ocorre que as Conferências mencionadas não fazem parte do elenco de tratados internacionais, razão pela qual podem suscitar polêmicas em torno de seu ingresso no Brasil.

501 PIOVESAN, Flávia. Os Direitos Reprodutivos como Direitos Humanos. In: Samantha Buglione. (Org.). **Reprodução e Sexualidade: Uma questão de justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002, v. 1, p. 73.

políticos (quando se referem à liberdade, autonomia, integridade etc.) e aos direitos econômicos, sociais e culturais (quando se referem às políticas do Estado)”<sup>502</sup>.

Sarah Dayanna Lima e Kadma Rodrigues avalizam a realização dessas Conferências como “[...] uma maneira de fortalecer a legitimidade das mulheres como sujeitos políticos, ao mesmo tempo em que estabelece que as políticas para mulheres devem funcionar como elementos estruturais da configuração de um estado democrático”<sup>503</sup>, mas, para as autoras, os direitos sexuais e reprodutivos ainda estão recebendo tratamento tímido no Brasil, sendo inseridos no âmbito dos programas de saúde, em virtude de seu ingresso recente no ordenamento jurídico brasileiro<sup>504</sup>.

Nesse diapasão, nota-se que a inserção dos direitos sexuais e reprodutivos em conferências internacionais desse porte imprime elevada carga axiológica, a fim de assegurar às pessoas o direito à saúde reprodutiva e ao planejamento familiar para organização da vida, incluindo-se o recurso a toda descoberta científica que possa vir a garantir o tratamento de patologias ligadas à função

---

502 PIOVESAN, Flávia. **Temas atuais de direitos humanos**. São Paulo, Limonad, 1998, p. 74.

503 LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins; RODRIGUES, Kadma Marques. Direitos Sexuais e reprodutivos das mulheres: confrontando as dimensões jurídica e política. **Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades**. 2012. Disponível em: <[http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/6\\_mesa/Lima%20e%20Rodrigues%20-%20Direitos%20sexuais%20e%20reprodutivos%20das%20mulheres.pdf](http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/6_mesa/Lima%20e%20Rodrigues%20-%20Direitos%20sexuais%20e%20reprodutivos%20das%20mulheres.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2012.

504 LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins; RODRIGUES, Kadma Marques. Direitos Sexuais e reprodutivos das mulheres: confrontando as dimensões jurídica e política. **Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades**. 2012. Disponível em: <[http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/6\\_mesa/Lima%20e%20Rodrigues%20-%20Direitos%20sexuais%20e%20reprodutivos%20das%20mulheres.pdf](http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/6_mesa/Lima%20e%20Rodrigues%20-%20Direitos%20sexuais%20e%20reprodutivos%20das%20mulheres.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2012.

procriativa, desde que considerados seguros e não causadores de riscos<sup>505</sup>.

Outrossim, calha também ressaltar, que a inserção da Defensoria Pública no contexto de proteção aos direitos humanos vai consolidar o compromisso internacional brasileiro com a defesa dos direitos da pessoa humana, até porque o inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 80/94, passou a elencar, entre as funções institucionais da Defensoria Pública, a possibilidade da instituição representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos.

Assim, a busca da efetividade dos direitos sexuais e reprodutivos passa a contar com importante reforço, pois a Defensoria Pública já pode utilizar diversos mecanismos legais para sua concretização no país e em nível supraestatal.

Nesse prisma, já se pode notar que as Defensorias Públicas já estão instalando, em vários Estados, núcleos de defesa da mulher, a exemplo do Núcleo Especial de Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM), no Rio de Janeiro; da Seção Especial de Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM), em Alagoas; do Projeto de Defesa e Proteção dos Direitos da Mulher e o Balcão de Diretos, no Amapá e da 1ª Defensoria Pública da Mulher, no Mato Grosso do Sul<sup>506</sup>.

---

505 BRAUNER, Maria Claudia Crespo. *Direito, sexualidade e reprodução humana: conquistas médicas e o debate bioético*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 50.

506 BRASIL. Núcleos/Defensorias Especializados de Atendimento à Mulher. Disponível em: <<https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/busca.php?uf=TD&cod=40>>.

Dessa forma, percebe-se que já dá para notar que tais direitos derivam de fatos que estão muito presentes na sociedade moderna e podem ensejar garantias da autonomia do casal e alavancar a liberdade no planejamento familiar, dando ensejo à autodeterminação individual.

Em paralelo, ressalte-se que, para reduzir os altos índices de mortalidade materna e neonatal no Brasil, o governo federal lançou, em 08 de março de 2004, o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, que já conta com a adesão dos 27 Estados e tem como alguns de seus princípios, a assistência aos direitos humanos das mulheres e meninas, “[...] a consideração das questões de gênero, dos aspectos étnicos e raciais e das desigualdades sociais e regionais; a decisão política de investimentos na melhoria da atenção obstétrica e neonatal; e a ampla mobilização e participação de gestores e organizações sociais”<sup>507</sup>.

Sob mais aspectos práticos, destaque-se que, com o intuito de mapear os marcos teóricos, conceituais e políticos sobre direitos sexuais e reprodutivos, a Rede Feminista de Saúde realizou, entre os dias 25 a 27 de junho de 2008, em Porto Alegre, o Seminário Nacional “Implementando os Marcos Teóricos de Saúde Integral e Direitos Sexuais e Reprodutivos das Mulheres”. Na oportunidade, abordaram-se temas como a saúde da mulher,

---

Acesso em: 08 mai. 2012.

507

BRASIL. Pacto Nacional Pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal.

**Portal da Saúde.** Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/odm\\_saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=35197](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/odm_saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=35197)>. Acesso em: 11 mai. 2012.



violência sexual, aborto, mortalidade materna, preconceito racial, AIDS e o planejamento familiar<sup>508</sup>. Sobre o último item, é importante deixar claro que, hoje, já se têm a consciência de que o planejamento familiar não pode ser visto somente na aplicação de métodos contraceptivos, com a intenção de controlar o número de filhos, mas também em tê-los em quantidade responsável, alargando o conjunto de direitos e garantias, aí incluindo o uso de métodos conceptíveis disponíveis para o pleno e máximo exercício da liberdade familiar. Assim sendo, o instituto também engloba o número de descendentes naturais desejados e a época do nascimento de cada um deles, assegurando às mulheres que têm dificuldade de gerar filhos recursos médicos e científicos necessários à concepção.

Maria Cláudia Brauner descreve a forte impulsão que os direitos reprodutivos receberam após a previsão constitucional do planejamento familiar, traduzindo direitos para o casal planejar o número de filhos e a diferença de idade entre eles, além de receber informações para o desempenho da liberdade, face às interferências externas prejudiciais à autonomia. Além disso, a autora apregoa que a “[...] existência de políticas públicas de saúde efetivas ofereceria as condições para que a paternidade e maternidade responsáveis fossem exercidas, de forma livre, por todos aqueles que decidem trazer à vida um novo ser”<sup>509</sup>.

---

508 BRASIL. Marcos da saúde das mulheres, dos direitos sexuais e direitos reprodutivos: ferramenta para a ação política das mulheres. **Rede Feminista de Saúde**. Disponível em: <<http://www.redesaude.org.br/portal/trilhas/docs/002.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

509 BRAUNER, Maria C. C. **Direito, sexualidade e reprodução humana: conquistas médicas e o debate bioético**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 13/14/15/16.

O Estado brasileiro também expediu em 22 de março de 2005, por intermédio do Ministério da Saúde, a portaria nº 426GM, que instituiu, no âmbito do SUS, a política nacional de atenção integral em reprodução humana assistida, a ser implementada em todas as unidades federadas.

Quatro anos depois, o Ministério da Saúde reafirmou o compromisso com a reprodução humana assistida, ao incluir a política nacional de atenção integral em reprodução humana assistida no regulamento geral do SUS, que foi expedido em 03 de setembro de 2009, através da portaria nº 2.048/2009. Essa nova portaria revogou expressamente a anterior (426GM), com a intenção de apenas condensar as políticas públicas de saúde em um só documento. Atualmente, o tema da reprodução humana é tratado entre os arts. 305 e 310 da nova portaria.

A política permite que sejam realizados, pelo SUS, desde os mais básicos exames ginecológicos, que permitem solucionar problemas simples no aparelho reprodutor feminino, até os mais complexos, como a inseminação artificial e a fertilização in vitro.

Atualmente, o que se constata, na prática, é que poucas instituições públicas têm oferecido o serviço de reprodução humana assistida, a exemplo do Centro de Referência em Saúde da Mulher (Hospital Pérola Byington) em São Paulo; do Hospital Universitário (USP – Ribeirão Preto); do Centro de Reprodução Humana assistida do Hospital Regional da Asa Sul-DF; do Instituto Materno Infantil de Pernambuco (IMIP). Trata-se de alguns poucos

que cumprem a portaria<sup>510</sup>.

## 4 DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS COMO SUBTRATO DO DIREITO À SAÚDE

Preliminarmente, insta reafirmar que o problema apresentado por este artigo guarda relação com o direito à saúde, pois a pessoa que não dispõe de suas funções reprodutivas em perfeito estado não se enquadra no conceito de pessoa saudável preconizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que apregoa que “A saúde é um estado mental de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”, adicionando que se trata de um direito fundamental, ao aduzir que “Gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica e social”<sup>511</sup>.

O conceito materialmente aberto dos direitos fundamentais (§ 2º do art. 5º da CF<sup>512</sup>) possibilita a construção de direitos

---

510 No Brasil, o número de clínicas particulares eram apenas 6 em 1982. Em 1994 esse número passou para 44 (agora incluindo públicas e privadas), sendo que algumas estão ligadas às universidades. (SCAVONE, Lucila. Direitos reprodutivos, políticas de saúde e gênero. Portal de Periódicos FCLAR □ Unesp. **Revista Estudos de Sociologia** v. 5, n. 9 (2000). Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/196/192>>. Acesso em: 05 mai. 2012).

511 WIKIPÉDIA. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_Mundial\\_da\\_Sa%C3%BAde](http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Mundial_da_Sa%C3%BAde)>. Acesso em: 01 mai. 2012.

512 “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

materialmente fundamentais não revelados dentro do art. 5º, bem como não expressamente descritos ao longo do texto constitucional, assim como fora da própria Constituição Federal. É nessa linha que Ingo Sarlet elabora a divisão entre direitos fundamentais expressamente positivados ao longo do texto constitucional e direitos fundamentais não escritos. Em relação à última categoria (não positivados), o constitucionalista elabora uma divisão em duas vertentes: a primeira é a dos “direitos fundamentais implícitos”, subentendida a partir das próprias normas definidoras de direitos e garantias fundamentais; já a segunda decorre do regime e dos princípios constitucionais adotados pela Constituição<sup>513</sup>.

Ao abordar tema referente ao direito à reprodução humana assistida, Olga Krell aduz que o conceito material de direitos fundamentais não constitui um “elenco taxativo”, presumindo uma enumeração aberta e sempre pronta para ser completada por outros direitos<sup>514</sup>.

Importante contribuição foi dada por Jorge Miranda, que destacou a possibilidade do surgimento de outros direitos a partir dos já proclamados, “[...] através de novas faculdades para além daquelas que se encontram definidas ou especificadas em cada momento<sup>515</sup>”. Para esta pesquisa, é o caso do direito à saúde e

---

513 SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 87.

514 KRELL, Olga Jubert Gouveia. **Reprodução humana assistida: princípios éticos e jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 99.

515 MIRANDA, Jorge. **Manual de Direitos Constitucional – Tomo IV: Direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 1988, p. 153 e s.

sua nova vertente.

Ao lecionar sobre a especialização dos direitos fundamentais em Pontes de Miranda, George Sarmento destaca que existem direitos fundamentais que são derivados do conteúdo de outros direitos fundamentais, ao argumento de que “[...] existem normas jurídicas, geralmente não-escritas, que retiram seu substrato do conteúdo de direitos fundamentais positivados em constituições ou tratados internacionais<sup>516</sup>”. Assim, esta pesquisa entende que os direitos sexuais e reprodutivos nada mais são do que uma especialização do direito à saúde. Dessa forma, nota-se a enorme força normativa que tem o direito à saúde em nível internacional, que, pelo seu conceito aberto, abrange o direito à saúde sexual e reprodutiva.

Destarte, a saúde não deve ser apenas considerada como ausência de doenças, mas sim uma situação em que o corpo e a mente humana estejam no mais elevado grau de bem-estar físico e emocional, aí incluindo o meio-ambiente e o círculo social onde vive o ser humano. Ademais, o conceito constitucional de saúde também deve acompanhar a evolução do direito e da sociedade, até porque a concepção de indivíduo saudável de hoje não é a mesma de 50 anos atrás.

Na doutrina estrangeira Paula Siverino Bavio define saúde reprodutiva como um estado geral de bem-estar físico, mental

516 SARMENTO, George. Pontes de Miranda e a Teoria dos Direitos Fundamentais. Artigos on Line. **George Sarmento**. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/wp-content/uploads/2011/02/Pontes-de-Miranda-e-a-teoria-dos-direitos-fundamentais2.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

e social, e não meramente a ausência de enfermidades ou doenças, estando relacionado a todo o sistema reprodutivo, em suas funções<sup>517</sup>.

A Organização Mundial de Saúde, preocupada com as mais diversas facetas do direito à saúde, aborda a questão da saúde reprodutiva como um todo, aí incluindo métodos de acompanhamento pré-natal, contracepção e concepção, destacando que ela condiciona a pessoa a ter filhos e a liberdade de decidir quando e quantas vezes fazê-lo, e que o poder público deve proporcionar métodos seguros e acessíveis a todos<sup>518</sup>.

Carreando o direito à saúde sexual e reprodutiva, o direito à saúde galgou posição especial na Constituição Federal de 1988, sendo lembrado em vários dispositivos ao longo do texto, elevando o instituto a um patamar nunca visto nas Constituições anteriores, expressando a importância de se garantir e de se promover uma vida saudável aos brasileiros<sup>519</sup>.

Assim, os direitos e garantias fundamentais, que antes vinham posicionados estruturalmente após a organização do Estado na Constituição de 1969, desta feita inserem-se em um

---

517 SIVERINO BAVIO, Paula. Apuntes sobre derechos sexuales y reproductivos em el ordenamento jurídico argentino. In: ARRIBÈRE, Roberto. **Bioética y Derecho: dilemas y paradigmas em el siglo XXI**. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2008, p. 91.

518 WORLD HEALTH ORGANIZATION – REGIONAL OFFICE FOR EUROPE. Disponível em: <<http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/Life-stages/sexual-and-reproductive-health>>. Acesso em: 07 mai. 2012.

519 Advirta-se, por adequado, que as técnicas de procriação humana assistida também são muito usadas com o intuito de evitar transmissão de doenças hereditárias para a prole (eugenia negativa), ou seja, zelando pela saúde de futuras crianças, que, independentemente de serem ricas ou pobres, têm o direito de nascerem saudáveis.

novo contexto valorativo, pois o constituinte originário de 1988 fez questão de elencá-los logo no início da Constituição.

Especialmente o direito à saúde, que mal tinha espaço nas Constituições anteriores, agora está incluído na Carta Magna de 1988 dentro do Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, fazendo parte de um contexto normativo privilegiado ante a regência de uma nova hermenêutica constitucional que ampara e garante o exercício dos direitos da pessoa humana por intermédio de uma série de princípios e métodos de interpretação.

## **5 DEFENSORIA PÚBLICA, RENAP E MOVIMENTOS FEMINISTAS: AS VANTAGENS DA ARTICULAÇÃO CONJUNTA**

Os movimentos feministas e demais associações de defesa de interesses das mulheres possuem fins que perfeitamente confundem-se com os objetivos da Defensoria Pública e de alguns movimentos sociais. A busca pelo espaço que as mulheres merecem ter e os cuidados inerentes à sua condição biológica são expressões dos direitos humanos que estão se desenvolvendo nos últimos anos, por meio da criação de políticas públicas e de algumas normas cíveis, penais, administrativas, entre outras. No Brasil, por coincidência, a normatização de tais fatos está ocorrendo na mesma época de surgimento e fortalecimento da Defensoria Pública, que, atualmente, é legalmente responsável pela defesa dos direitos humanos, podendo postular, inclusive, perante órgãos internacionais.

Agora, um fenômeno importante há de ser destacado. É que, nos últimos anos, surge, no cenário jurídico brasileiro, um importante movimento composto por operadores jurídicos que se posicionam contra as injustiças sociais, colocam o direito a favor das minorias e lutam pela efetivação dos direitos humanos. Tal movimento é denominado por Janaína Sturza e Sabrina Cassol como os “advogados orgânicos da transformação e da mudança”<sup>520</sup>, mas que é conhecido nacionalmente por Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP).

Sendo constituídos por advogados populares engajados na formação da verdadeira democracia, a RENAP possui intenções que se encaixam perfeitamente nos objetivos perseguidos pelos movimentos sociais. Na prática, em várias situações, tais advogados prestam assistência jurídica a movimentos pela luta da terra, também havendo defesas em movimentos indígenas, de sem-teto, de mulheres, etc<sup>521</sup>.

Conforme já apregoado, a especificidade da presente pesquisa consiste em conceder atenção especial à defesa dos direitos sexuais e reprodutivos, que são uma das bandeiras dos movimentos feministas, que possuem objetivos comuns aos da RENAP e da Defensoria Pública. Assim, a união de forças vai

---

520 STURZA, Janaína Machado; CASSOL, Sabrina. A rede nacional de advogados e advogadas populares: uma busca constante pelo respeito à democracia. **Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias**. Universidade Federal de Santa Catarina. p. 04. Disponível em: <<http://www.nepe.ufsc.br/controlere/artigos/artigo78.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2012.

521 STURZA, Janaína Machado; CASSOL, Sabrina. A rede nacional de advogados e advogadas populares: uma busca constante pelo respeito à democracia. **Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias**. Universidade Federal de Santa Catarina. p. 05. Disponível em: <<http://www.nepe.ufsc.br/controlere/artigos/artigo78.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2012.



reforçar a luta pela concretização de tais direitos, facilitando, inclusive, o acesso à justiça.

Observa-se que os movimentos feministas ou entidades de defesa dos direitos das mulheres, mesmo aqueles que ainda não se constituíram em pessoa jurídica, são sujeitos de direitos, podendo ser orientados e defendidos pelos advogados da RENAP e pela Defensoria Pública. Essa tutela procura consolidar o direito fundamental de acesso à justiça, que, por inúmeras razões, ainda não atingiu sua concretização adequada.

A interpretação feminista também deve ser uma realidade na aplicação do direito vigente, já que, e seguindo a linha de Eduardo Habenhurst, o direito parece ter feito a opção pelos homens<sup>522</sup>. Assim, a formação jurídica desses juristas sociais, que se engajam na luta pelos direitos das mulheres, deve privilegiar o feminismo na aplicação da hermenêutica jurídica, a fim de tentar alcançar uma igualdade material<sup>523</sup>.

Desta sorte, o que se busca com a proposta da junção das forças da Defensoria Pública, da RENAP e dos movimentos feministas é, além de promover o direito à saúde sexual e

---

522 HABENHORST, Eduardo. Encontrando a teoria feminista do direito. **Prima Facie**, v. 9, 17, Jul-Dez, 2010, p 18. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/viewFile/9871/5578>>. Acesso em: 08 mai. 2012.

523 Em outro trabalho a respeito do feminismo, Eduardo Habenhurst expressa que uma das formas feministas de pensar, acredita que o compromisso que o direito tem com os homens faria parte da própria natureza do mundo jurídico. Assim, não merecia confiança o Estado, que mantém essa estrutura patriarcal e opressora. (HABENHORST, Eduardo. **Feminismo e direito. Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre Gênero e Direito da Universidade Federal da Paraíba (NEPGD)**. Disponível em: <[http://www.cj.ufpb.br/nepgd/images/stories/pdf/feminismo\\_e\\_direito.pdf](http://www.cj.ufpb.br/nepgd/images/stories/pdf/feminismo_e_direito.pdf)>. Acesso em: 08 mai. 2012).

reprodutiva, facilitar o acesso à justiça que, por sinal, tem um conceito de difícil definição, pois a expressão comporta vários sentidos e perspectivas, mostrando-se baldada qualquer tentativa de definir seu conceito<sup>524</sup>.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, em famosa obra sobre o acesso à justiça, discorrem a respeito da imprescindibilidade do tema, com as seguintes palavras:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. (8) O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos<sup>525</sup>.

Os mesmos autores apontam algumas situações que dificultam o acesso dos necessitados ao Judiciário, entre elas, o

---

524 SOUSA. José Augusto Garcia de. A Nova Lei 11.448/07, os Escopos Extrajurídicos do Processo e a Velha Legitimidade da Defensoria Pública para Ações Coletivas. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. **A Defensoria Pública e os processos coletivos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 191.

525 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 11-12.

alto custo das ações judiciais e o tempo de duração do processo, que “[...] aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito”<sup>526</sup>.

Há também um fator favorável aos demandantes mais ricos, que é a possibilidade de reconhecer, por si só, um direito juridicamente exigível, situação que muitas vezes não é verificada em meio à população carente, devido a pouca formação intelectual, aliada à falta de disposição psicológica para recorrer a processos judiciais<sup>527</sup>.

A participação da Defensoria Pública na busca da concretização dos direitos fundamentais faz-se importante na medida em que se observa que os defensores públicos possuem privilégios processuais que objetivam resguardar a igualdade material entre as partes no processo. Por isso, a instituição possui prazos processuais dobrados para atender a grande demanda que lhe é peculiar, além da prerrogativa da intimação pessoal e tantas outras que objetivam privilegiar, não os defensores públicos, mas sim, a parte mais carente da relação jurídica processual que, possui uma série de desvantagens na busca pela verdadeira justiça.

---

526                   CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 20.

527                   CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 23-23.

Assim, ao ter a Defensoria Pública no polo ativo nas ações judiciais de interesses de movimentos feministas, a busca pelo direito material ganharia reforço. Ademais, acrescenta-se que os interesses de ambos facilmente confundem-se, pois alguns dos objetivos legais de Defensoria Pública são a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais, a prevalência e a efetividade dos direitos humanos (art. 3-A da Lei Complementar nº 80/94).

É importante observar que com o advento da Lei Complementar nº 132/2009, a Defensoria Pública adquiriu importante função no cenário jurídico brasileiro, ao ficar legalmente responsabilizada pela defesa dos direitos humanos. Ao incluir dispositivos na Lei Complementar nº 80/94, a Lei Complementar nº 132/2009 elevou a Defensoria Pública a um cenário nunca antes visto na história do Brasil, pois, além de confirmar a sua legitimidade para ingressar com ações civis públicas, concedeu-lhe atribuição para a defesa dos direitos humanos, nacional e internacionalmente. Assim, a nova posição da Defensoria Pública vai colocar a instituição em sintonia direta com os interesses dos movimentos feministas, pois a defesa dos direitos humanos das mulheres, a eliminação de todas as formas de discriminação e a busca da igualdade material também passaram a constituir atribuições legalmente concedidas à Defensoria Pública, que tem, agora, a obrigação indisponível de buscar a efetividade de todos esses direitos.

Ademais, impende sugerir que os defensores públicos estejam aptos a seguir o apregoado por Eduardo Habenhorst, para perceber o direito de outra forma, de maneira que visem mais as relações sociais e menos as normas jurídicas<sup>528</sup>.

Questão muito repisada pela doutrina diz respeito ao máximo âmbito de atuação da Defensoria Pública, no que diz respeito aos beneficiados dos efeitos das ações civis públicas. Certamente, não é preciso esforço hermenêutico para imediatamente rechaçar qualquer tipo de interpretação que possa acarretar restrição indevida ao direito fundamental de acesso à justiça, especialmente no que diz respeito aos beneficiados pela ação civil pública. O caso é que a presente discussão ainda tem relevância porque já houve (ou ainda há) quem defendesse que a Defensoria Pública somente teria legitimidade para ajuizar ação civil pública nas hipóteses em que todos os beneficiários sejam economicamente carentes. Assim, pretendia-se prejudicar o exercício do direito de acesso à justiça nas situações em que a ação civil pública pudesse beneficiar pessoas não carentes, ou seja, em quase todas as situações.

É lógico que pode haver casos em que é possível que a demanda envolva somente pessoas carentes, como em algumas ações coletivas relacionadas ao SUS, à educação pública, à isenção de taxas em concursos públicos, etc. Mas, o

---

528 HABENHORST, Eduardo. Encontrando a teoria feminista do direito. **Prima Facie**, v. 9, 17, Jul-Dez, 2010, p 21. Disponível em: <periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/viewFile/9871/5578>. Acesso em: 08 mai. 2012.

que dizer das ações de envolvem posse coletiva de terras, meio ambiente, regularização urbanística, empréstimos consignados à aposentados, correção monetária em caderneta de poupança, programas residenciais, benefícios previdenciários e tantas outras que podem também beneficiar pessoas ricas?

Resta evidente que restringir a atuação da Defensoria Pública vai de encontro a diversos postulados legais e constitucionais, criando embaraços ao exercício do direito fundamental de acesso à justiça que, além de ter aplicabilidade imediata (§ 1º do art. 5º da CF), deve ser interpretado de acordo com a nova hermenêutica constitucional, que concede máxima efetividade aos direitos fundamentais.

Um exemplo dessa situação ocorreu com uma ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Alagoas, em que se questionava a forma de cobrança da Contribuição de Iluminação Pública (COSIP) nas faturas de energia elétrica. A ilegalidade consistia em cobrar a conta de energia elétrica (relação de consumo) vinculada a um tributo (relação tributária), em um único código de barras. Pugnou-se pela emissão de fatura do consumo de energia elétrica com dois códigos de leitura ótica, informando de forma clara os valores correspondentes a cada uma das cobranças, isto é, a do consumo de energia elétrica e a da COSIP.

Em março de 2008, após a concessão da antecipação

dos efeitos da tutela em 1ª instância, a Companhia energética ingressou com um agravo de instrumento. Ao julgar o recurso, o então Desembargador Relator, extinguiu o processo sem julgamento de mérito sob o estranho argumento de que faltava legitimidade à Defensoria Pública para ajuizar a ação, já que os efeitos da decisão também atingiriam pessoas não hipossuficientes economicamente. Diante disso, a Defensoria Pública ingressou com agravo regimental, por entender que tal decisão não tinha fundamento algum.

O TJ-AL deu provimento ao agravo, por entender que não seria possível limitar o âmbito de atuação da Defensoria Pública nesse caso<sup>529</sup>. Ou seja, entendeu-se que uma ação civil pública da Defensoria Pública pode beneficiar a totalidade dos consumidores do Estado de Alagoas, sejam eles ricos ou pobres, pois entender o contrário ou até mesmo repartir o cumprimento da medida, seria dificultar o exercício do direito por parte dos hipossuficientes, em virtude da dificuldade de estabelecimento de critérios de hipossuficiência e identificação dos beneficiários, prejudicando assim, os consumidores carentes e o próprio direito fundamental de acesso à justiça. Deveras, negar legitimidade à Defensoria Pública nesse caso significa que cada consumidor carente deveria ingressar com sua ação individual para pleitear um direito de ínfimo valor econômico, abarrotando o Judiciário desnecessariamente. Nesse prisma, é salutar lembrar que Mauro Cappelletti e Bryant

---

529 ALAGOAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS. Processo nº 2008.000694-1. 2ª Câmara Cível. Relator: Pedro Augusto Mendonça de Araújo. Maceió, 23 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br>> Acesso em: 15 abr. 2012.

Garth, ao tratarem dos direitos transindividuais, elencaram dificuldades na busca individual desses pleitos, apontando que “[...] o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação”<sup>530</sup>.

Avalizando esse entendimento Marivaldo Pereira e Pierpaolo Cruz Bottini ressaltam que o Poder Público não poderia escusar-se de prestar assistência jurídica nas situações em que os interesses dos necessitados estão envolvidos com as pretensões dos mais ricos, dado a enorme amplitude e o número de pessoas envolvidas na relação de massa<sup>531</sup>.

Outro exemplo importante aconteceu em ação civil pública movida pela Defensoria Pública que tratava de interesses de grupo de servidores públicos do Instituto Zumbi do Palmares em Alagoas. A ação foi interposta visando “destravar” a promoção funcional, o que, pela natureza do pedido, beneficiaria também pessoas não carentes, ao argumento de que não seria razoável impedir que a Defensoria Pública proteja o interesse coletivo dos carentes simplesmente para não beneficiar eventuais pessoas não carentes. Em decisão datada de novembro de 2010, a 2ª Câmara Cível do TJ-AL reconheceu expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para ingressar com ação civil pública visando beneficiar categoria de servidores, conforme aresto abaixo:

---

530                   CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 26.

531                   PEREIRA, Marivaldo de Castro; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. A Defensoria Pública perante a Tutela dos Interesses Transindividuais: Atuação como Parte Legitimada ou como Assistente Judicial. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. **A Defensoria Pública e os processos coletivos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 271.



Processo civil. Ação civil pública intentada pela Defensoria Pública. Defesa de direitos de uma categoria de servidores. Sentença de extinção por inadequação da via eleita e de ausência de legitimidade da parte autora. Necessidade de reforma. Direitos englobados dentro do rol de matéria da ação proposta. Adequação da ação escolhida. Precedentes jurisprudenciais. Retorno dos autos à vara de origem para o regular processamento do feito. Recurso conhecido e parcialmente provido. À unanimidade<sup>532</sup>.

Diante da situação, o Tribunal de Justiça de Alagoas reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública na defesa dos interesses coletivos dos servidores do Instituto Zumbi dos Palmares, constituindo importante precedente judicial. Resta claro então, a legitimidade da Defensoria Pública para defender interesses de uma categoria de trabalhadores, podendo atuar até mesmo como substituta do próprio sindicato ou associação, desde que, em parte, estejam envolvidos interesses de pessoas carentes.

Assim, a atuação da Defensoria Pública, na efetivação de direitos fundamentais, não pode sofrer qualquer tipo de restrição infraconstitucional, devendo ser amparada com todos os

---

532 ALAGOAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS. Processo nº 2010.006253-7. 2ª Câmara Cível. Relator: Estácio Luiz Gama de Lima. Maceió, 22 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br>> Acesso em: 15 abr. 2012.

instrumentos necessários para alcançar suas finalidades<sup>533</sup>.

Por tudo isso, nota-se que a Defensoria Pública tem pleno aval para ingressar com ações civis públicas de interesses de grupos feministas visando ao direito fundamental à saúde sexual e reprodutiva.

Por fim, é bom lembrar que as associações que estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano, também estão legitimadas para o ajuizamento de ações civis públicas, patrocínio que tranquilamente pode ser exercido pelos advogados da RENAP.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inadmissível que um país com a sexta economia mundial ainda apresente índices alarmantes de pobreza e, principalmente, de má distribuição de renda.

Os direitos sociais, que foram considerados como fundamentais e de aplicabilidade imediata pela Constituição de 1988, ainda não atingiram uma concretização perto do razoável. E é por isso que se apresenta essencial a existência de pessoas sensíveis com a vida humana do próximo. Nesse panorama, a presença de movimentos sociais e dos advogados da RENAP

---

533 PEREIRA, Marivaldo de Castro; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. A Defensoria Pública perante a Tutela dos Interesses Transindividuais: Atuação como Parte Legitimada ou como Assistente Judicial. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. **A Defensoria Pública e os processos coletivos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 265.

mostra que ainda existem cidadãos preocupados com as injustiças sociais, com a efetividade dos direitos humanos, com a má distribuição de renda e com outras causas.

A presença ativa desses nobres seres humanos ainda se justifica pela estranha quantidade de juristas que ainda elaboram argumentos cuja intenção é tentar diminuir a aplicabilidade dos direitos sociais, prejudicando, única e exclusivamente, a população pobre do Brasil, já que os mais ricos dificilmente terão seus direitos violados.

Ademais, a formação elitista do nosso bacharelado em direito vai reforçar a necessidade de iniciativas práticas desses juristas sociais, bem como a existência de uma Defensoria Pública forte e atuante.

Desta sorte, todo o panorama de injustiça social reforça a ideia apregoada pelo presente trabalho, de que a junção de forças entre os movimentos sociais, a RENAP e a Defensoria Pública torna-se imprescindível para a formação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Especificamente em relação ao “filho caçula dos direitos humanos”, que são os direitos sexuais e reprodutivos, sua recente normatização em âmbito nacional e internacional reflete a escassez de políticas públicas e decisões judiciais sobre o tema. E é por isso que se impõe que todos os atores aqui citados

dediquem mais atenção ao assunto, de forma que se busque a concretização desse importante direito para a saúde das mulheres e de seus filhos, especialmente, as mulheres vítimas da exclusão social brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS. Processo nº 2008.000694-1. 2ª Câmara Cível. Relator: Pedro Augusto Mendonça de Araújo. Maceió, 23 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br>> Acesso em: 15 abr. 2012.

---

. Processo nº 2010.006253-7. 2ª Câmara Cível. Relator: Estácio Luiz Gama de Lima. Maceió, 22 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br>> Acesso em: 15 abr. 2012.

ALVES, J. A. Lindgren. A Conferência do Cairo sobre população. DHNet. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/alves.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Direito Reprodutivo: o filho caçula dos Direitos Humanos. APARTE - Inclusão Social em Debate. UFRJ. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/direito\\_reprodutivo\\_filhocacula.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/direito_reprodutivo_filhocacula.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2012.

BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de. Saúde Pública é bioética? São Paulo: Plus, 2005, p. 05-07.

BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline. Plano de ação da Conferência mundial de população e desenvolvimento do Cairo, 1994. In. BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline. As mulheres e os direitos civis. Traduzindo a legislação com

perspectiva de gênero. Rio de Janeiro: CEPIA, p. 101.

BRASIL. Marcos da saúde das mulheres, dos direitos sexuais e direitos reprodutivos: ferramenta para a ação política das mulheres. Rede Feminista de Saúde. Disponível em: <<http://www.redesaude.org.br/portal/trilhas/docs/002.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher - Pequim, 1995 - Biblioteca virtual em Saúde do Ministério da Saúde. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_4\\_conferencia\\_mundial\\_mulher.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_4_conferencia_mundial_mulher.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Direitos sexuais e reprodutivos: uma prioridade do governo. Biblioteca virtual em Saúde do Ministério da Saúde. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha\\_direitos\\_sexuais\\_reprodutivos.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_direitos_sexuais_reprodutivos.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2012, p. 07.

\_\_\_\_\_. Ministério das relações exteriores. Disponível em: <<http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat7.pdf/view>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Núcleos/Defensorias Especializados de Atendimento à Mulher. Disponível em: <<https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/busca.php?uf=TD&cod=40>>. Acesso em: 08 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Pacto Nacional Pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal. Portal da Saúde. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/odm\\_saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=35197](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/odm_saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=35197)>. Acesso em: 11 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de políticas para as mulheres da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-cairo.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo. Direito, sexualidade e reprodução humana: conquistas médicas e o debate bioético. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 50.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 11-12.

CONFERÊNCIA DE DIREITOS HUMANOS - Viena – 1993. DHNet. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>. Acesso em: 07 mai. 2012.

DINIZ, Maria Helena. O Estado atual do Biodireito. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 139.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas Públicas e Gênero. Coordenadoria da Mulher – Prefeitura de São Paulo. Seminário Nacional de Coordenadorias da Mulher no Nível Municipal: o Governo da Cidade do ponto de vista das Mulheres – Trabalho e Cidadania Ativa. 2003. Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/conselhos\\_e\\_coordenadorias/coordenadoria\\_da\\_mulher/Políticas\\_Genero\\_2.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/conselhos_e_coordenadorias/coordenadoria_da_mulher/Políticas_Genero_2.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2012.

HABENHORST, Eduardo. Encontrando a teoria feminista do direito. *Prima Facie*, v. 9, 17, Jul-Dez, 2010, p. 17. Disponível em: <[periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/viewFile/9871/5578](http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/viewFile/9871/5578)>. Acesso em: 08 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Feminismo e direito. Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre Gênero e Direito da Universidade Federal da Paraíba (NEPGD). Disponível em: <[http://www.ccj.ufpb.br/nepgd/images/stories/pdf/feminismo\\_e\\_direito.pdf](http://www.ccj.ufpb.br/nepgd/images/stories/pdf/feminismo_e_direito.pdf)>. Acesso em: 08 mai. 2012.

KRELL, Olga Jubert Gouveia. Reprodução humana assistida: princípios éticos e jurídicos. Curitiba: Juruá, 2006, p. 99.

LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins; RODRIGUES, Kadma

Marques. Direitos Sexuais e reprodutivos das mulheres: confrontando as dimensões jurídica e política. Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades. 2012. Disponível em: <[http://www.simposiodemodex.unb.br/mesas/6\\_mesa/Lima%20e%20Rodrigues%20-%20Direitos%20sexuais%20e%20reprodutivos%20das%20mulheres.pdf](http://www.simposiodemodex.unb.br/mesas/6_mesa/Lima%20e%20Rodrigues%20-%20Direitos%20sexuais%20e%20reprodutivos%20das%20mulheres.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2012.

MACARENA SÁEZ. Breve análisis de las tendencias feministas contemporáneas y su relación con el derecho. In: BUGLIONE, Samantha; VENTURA, Mirian. Direito à reprodução e à sexualidade: uma questão de ética e justiça. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 174.

MATTAR, Laura Davis. Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais - uma análise comparativa com os direitos reprodutivos. Sur Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 5, n. 8, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452008000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452008000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 mai. 2012.

MIRANDA, Jorge. Manual de Direitos Constitucional – Tomo IV: Direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 1988, p. 153 e s.

PEREIRA, Marivaldo de Castro; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. A Defensoria Pública perante a Tutela dos Interesses Transindividuais: Atuação como Parte Legitimada ou como Assistente Judicial. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. A Defensoria Pública e os processos coletivos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 271.

PIOVESAN, Flávia. Os Direitos Reprodutivos como Direitos Humanos. In: Samantha Buglione. (Org.). Reprodução e Sexualidade: Uma questão de justiça. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2002, v. 1.

\_\_\_\_\_. Temas atuais de direitos humanos. São Paulo, Limonad, 1998, p. 74.

SARLET, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 87.

SARMENTO, George. Pontes de Miranda e a Teoria dos Direitos Fundamentais. Artigos on Line. George Sarmento. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/wp-content/uploads/2011/02/Pontes-de-Miranda-e-a-teoria-dos-direitos-fundamentais2.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

SCAVONE, Lucila. Direitos reprodutivos, políticas de saúde e gênero. Portal de Periódicos FCLAr – Unesp. Revista [Estudos de Sociologia v. 5, n. 9 \(2000\)](#). Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/196/192>>. Acesso em: 05 mai. 2012.

SIVERINO BAVIO, Paula. Apuntes sobre derechos sexuales y reproductivos em el ordenamento jurídico argentino. In: ARRIBÈRE, Roberto. Bioética y Derecho: dilemas y paradigmas em el siglo XXI. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2008, p. 91.

SOUSA, José Augusto Garcia de. A Nova Lei 11.448/07, os Escopos Extrajurídicos do Processo e a Velha Legitimidade da Defensoria Pública para Ações Coletivas. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. A Defensoria Pública e os processos coletivos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 191.

STURZA, Janaína Machado; CASSOL, Sabrina. A rede nacional de advogados e advogadas populares: uma busca constante pelo respeito à democracia. Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias. Universidade Federal de Santa Catarina. p. 04. Disponível em: <<http://www.nepe.ufsc.br/control/artigos/artigo78.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2012.

WIKIPÉDIA. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_Mundial\\_da\\_Sa%C3%BAde](http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Mundial_da_Sa%C3%BAde)>. Acesso em: 01 mai. 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – REGIONAL OFFICE FOR



EUROPE. Disponível em: <<http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/Life-stages/sexual-and-reproductive-health>>. Acesso em: 07 mai. 2012.

# DEFENSORIA PÚBLICA, ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES: NOVOS CAMINHOS TRAÇADOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

*Rachel Aparecida de Aguiar Passos<sup>534</sup>*

## RESUMO

Analisa o papel fundamental da Defensoria Pública como instrumento de viabilização do acesso à Justiça, como meio do cidadão atingir seus plenos direitos garantidos na Constituição Federal. Portanto, explica o conceito de acesso à justiça, que não é o mesmo que acesso ao Judiciário, ressaltando o fato de que o aumento da demanda de processos na justiça é fruto das políticas neoliberais, bem como dos próprios institutos criados pela Constituição, analisando ainda o conceito de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Para tanto, verifica a importância do fortalecimento

---

534

Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Rua Paracatu, n. 304, 6º andar, sala 613, Bairro Barro Preto, Belo Horizonte-MG. Tel. (31)3349-9490. MADEP 0610-D/MG. DESITS CÍVEL DPE-MG- 2ª Instância e Tribunais Superiores.





das Defensorias Públicas, a sua evolução legislativa, bem como as suas perspectivas futuras de estruturação, cujos princípios norteadores visam o combate a desigualdade no acesso do cidadão à justiça garantindo vida digna, sem perder o seu objetivo primado que é o auxílio ao necessitado a partir da comprovação de sua hipossuficiência, sob todos os seus enfoques.

Palavras-chave: Defensoria Pública, Acesso do Cidadão à Justiça, Vida Digna, Democracia.

## 1 INTRODUÇÃO

A garantia do acesso à justiça está positivada no texto constitucional, representada como direito fundamental no artigo 5º, inciso LXXIV e guarda relação direta com a efetivação dos direitos fundamentais, assim considerados em primeiro lugar, os direitos civis, os políticos e sociais, incluindo-se nestes últimos os direitos difusos e coletivos, tudo isso a fim de garantir o direito a uma vida digna.

O Estado, após a promulgação da Constituição Cidadã, dispõe de mais instrumentos para garantir o acesso à justiça, bem como a efetividade dos direitos fundamentais, visto que não basta a ele garantir a mera liberdade negativa, o acesso à justiça pressupõe o agir do Estado, sendo uma liberdade positiva e, com efeito, capacidade e oportunidade de realização de um direito.

Dentre estes instrumentos destacam-se as funções essenciais à justiça e dentre elas a Defensoria Pública, que tem a sua previsão no artigo 134 da CR/88, que é a instituição meio de acesso do cidadão à justiça, que não se trata apenas de acesso ao Poder Judiciário, mas sim aos seus direitos e garantias fundamentais, sendo instituição essencial ao exercício pleno da Democracia.

Nessa perspectiva, ao Estado, através da Defensoria Pública, cabe não somente a proteção do cidadão, mas promover efetivamente o seu acesso aos direitos fundamentais, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, sendo organizada no âmbito da União, do Distrito Federal e dos Territórios, por lei complementar, qual seja, Lei n. 80, de 12 de janeiro de 1994, que fixa, ainda, normas gerais para a organização das Defensorias Públicas nos Estados (art.134, parágrafo único da CR/88).

A Defensoria Pública é garantia de justiça a todos, porque viabiliza a concretização dos direitos, principalmente, o direito a uma vida digna, vez que o conceito de acesso à justiça não se confunde com o mero acesso ao Judiciário.

Cabe trazer a baila, o fato de que devido ao aumento da demanda de processos perante o Poder Judiciário, diante da prática social e econômica do neoliberalismo, a justiça se torna inflacionada e menos acessível, diante das barreiras materiais e processuais criadas, que inviabilizam o seu acesso, principalmente a quem não tem condições financeiras e técnicas para alcançá-la.

Portanto, para que a pessoa seja realmente considerada

cidadã, fazendo parte de uma sociedade democrática, ela deve possuir o pleno acesso à justiça, que significa acesso à saúde, educação, oportunidade de trabalho, lazer, cultura, meio ambiente sadio, ou seja, direitos civis, políticos e sociais, incluindo-se os direitos difusos e coletivos, sendo-lhe garantido o direito à dignidade.

O conceito de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovam insuficiência de recursos como uma garantia fundamental da cidadania, inserido no artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição da República, está diretamente relacionado com o fortalecimento das Defensorias Públicas, das legislações pertinentes, a fim de que realmente a instituição tenha uma melhor perspectiva futura de estruturação, cujos princípios norteadores visam o combate a desigualdade no acesso do cidadão à justiça.

Dessa forma o fortalecimento das Defensorias Públicas, em todo o País, contribui não só com a garantia processual dos direitos, mas busca o cumprimento dos princípios fundamentais do Direito, garantindo a efetivação do princípio da isonomia, que objetiva a igualdade de todos e a Dignidade da Pessoa Humana.

## 2 MÉTODO

O tema ora tratado, qual seja: A Defensoria Pública Garantidora do Acesso do Cidadão à Justiça foi escolhido porque a instituição tem um papel fundamental na construção do acesso à Justiça, visto que ela é a instituição que tem por objetivo concretizar este acesso do cidadão aos seus plenos direitos garantidos na

Constituição Federal, logo é importante na efetivação de direitos.

O trabalho objetiva enfatizar o papel da Defensoria Pública como instituição meio de acesso à Justiça e garantidora de Direitos aos cidadãos, principalmente a Dignidade da Pessoa Humana, bem como explicar o conceito de acesso à justiça, que não é o mesmo que acesso ao Judiciário; ressaltar o aumento da demanda de processos perante o Poder Judiciário; analisar o conceito de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; verificar a importância do fortalecimento das Defensorias Públicas, a sua evolução legislativa, bem como as suas perspectivas futuras de estruturação, cujos princípios norteadores visam o combate a desigualdade no acesso do cidadão à justiça garantindo uma vida digna ao cidadão.

Para a realização deste artigo científico, a metodologia utilizada foi o estudo descritivo e analítico, por meio de pesquisa bibliográfica (livros, revistas, publicações especializadas, artigos e dados oficiais publicados na Internet), que tem por fim a busca de conhecimento nesta seara, por meio de uma abordagem qualitativa, explorando o tema com informações, sendo também descritiva, para esclarecer o assunto em tela.

### **3 DO DIREITO FUNDAMENTAL DO ACESSO À JUSTIÇA**

A Constituição Federal de 1998 estabelece o acesso à justiça como um direito fundamental, sendo necessário esclarecer que acesso à justiça não significa o mero acesso ao Poder Judiciário através da propositura de ações ou do direito de resposta ou,



ainda, do direito de recurso.

Para a concretização do Estado Democrático de Direito, é essencial a efetivação do acesso à justiça, portanto resta saber se o cidadão tem acesso ao sistema de justiça como um todo, sendo certo não ser possível à nossa atual sociedade, dita democrática, não levar a sério tal direito fundamental, visto que a todo momento ouvimos falar em cidadania e que a pessoa para ser de fato uma cidadã deve ter garantidos direitos de civis, políticos e sociais, por meio da tutela dos princípios fundamentais constitucionais.

Historicamente, a idéia de acesso à justiça passou por inúmeras transformações, até a construção de seu conceito formal no século XX, sendo considerado um direito natural e anterior ao Estado, por isso, não caberia ao Estado proteger este direito, cabendo-lhe apenas tutelá-lo para que o mesmo não fosse violado por outros, não cabendo a ele acabar com a então incapacidade de algumas pessoas de acessarem a justiça, era a época do “laissez-faire”, em que somente uma pequena camada da população com condições econômicas e sociais tinham esse direito, diante do custo do processo.

Já com o desenvolvimento das sociedades, os direitos humanos passaram de uma ótica individualista e liberalista para uma visão mais coletiva de direitos e deveres sociais dos Estados, verificando-se a sua participação positiva, sendo um elemento imprescindível para garantir os direitos dos seus cidadãos, inclusive o direito ao acesso à justiça, que passou a ser encarado “como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico igualitário que pretenda garantir, e não

apenas proclamar os direitos de todos”<sup>535</sup>.

Diante de tal evolução em busca do efetivo acesso à justiça, verifica-se a partir da década de sessenta, três fases desencadeadas e denominadas “ondas renovatórias”<sup>536</sup>, por Capelletti em sua obra “Acesso à Justiça”.

### 3.1 DAS ONDAS RENOVATÓRIAS

A primeira onda renovatória traduz a assistência judiciária aos pobres, sendo um importante avanço para neutralizar a barreira ao acesso à justiça, visto que nada adiantaria afirmar que todos são sujeitos de direitos se não forem criadas as condições necessárias para que todos possam ver os seus direitos resguardados efetivamente perante o Poder Judiciário, vez que o fato do serviço judiciário ser pago sempre foi um obstáculo a que as camadas mais carentes da sociedade tivessem efetivado o acesso à tutela jurisdicional.

Contudo, a primeira onda se limita a garantir a assistência judiciária, tendo ignorado interesses difusos como os dos consumidores e o meio ambiente, sendo tal problema o foco da segunda onda renovatória, que diz respeito às ações de interesse público – difusos lato sensu, denominadas pelo direito norteamericano como “class actions”, segundo Capelletti<sup>537</sup>:

---

535           CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editora Safe.1988, p.12.

536           CAPPELLETTI, Mauro e GARTH Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editora Safe. 1998.

537           CAPPELLETTI, Mauro e GARTH Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editora Safe. 1998.

A visão individualista do devido processo legal está cedendo lugar rapidamente, ou melhor, está se fundindo como uma concepção social, coletiva. Apenas tal transformação pode assegurar a realização dos direitos públicos relativa a interesses difusos.

Portanto, a segunda onda renovatória traz o dever de instituições novas com novos institutos para a proteção dos direitos por ela estabelecidos, daí a importância da Defensoria Pública na tutela desses direitos.

A terceira onda renovatória pauta-se pela efetividade do processo, sob pena de a demora da demanda fazer com que a Justiça se torne verdadeira injustiça, como diria o eminente Rui Pereira Barbosa<sup>538</sup>: “ (...) o atraso na prestação jurisdicional, o que equivale dizer, a justiça tardia, prejudica especialmente os pobres, para os quais a longa espera traz prejuízos irreparáveis ”.

A concepção ampla do acesso à justiça, através de reformas no sistema para o alcance à prestação jurisdicional completa e célere, como a informalidade e a desburocratização de mecanismos para a solução de conflitos judicial ou extrajudicialmente, que é o novo enfoque do acesso à justiça.

Contudo, no ordenamento pátrio, o movimento de acesso à justiça tem se apresentado a partir de meados do século

---

538

1998, p.33.

BARBOSA, Ruy Pereira. **Assistência Jurídica**. Rio de Janeiro: Forense,

XIX, com avanços e retrocessos, no entanto, ainda hoje não se consolidou sequer a primeira onda renovatória satisfatoriamente. O artigo 134 da Constituição Federal da República atribuiu a um ente público, qual seja a Defensoria Pública, a função de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, porém um processo de hipotrofia institucional seguiu-se à decisão do constituinte, prova disso é que até hoje a Defensoria Pública não se instalou eficazmente em todos os Estados brasileiros e os que a possuem ainda não tem estrutura digna de trabalho, capaz de atender satisfatoriamente a demanda.

Ao contrário, as segunda e terceira ondas renovatórias contaram com avanços eficazes, como os instrumentos de representação coletiva e a solução de conflitos extrajudicialmente, por meio de conciliação, arbitragem e mediação e a conciliação judicial, tudo isso para efetivar a democracia no país.

A inovação no que tange a primeira onda renovatória veio com a CR/88, que elevou o acesso à justiça a categoria de direito fundamental, determinando a obrigação do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, sendo essa norma de eficácia plena, independente de regulamentação.

Para a execução de tal direito fundamental, o Estado precisa de uma Defensoria Pública forte e organizada, porque ela é a instituição incumbida de conferir acesso à justiça para a maioria da população brasileira, que é privada das condições mínimas de vida digna, sem a qual os objetivos listados pela constituição vigente não serão atingidos, em especial a erradicação da pobreza

e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, inciso III, CR/88).

O problema é ainda maior devido ao abismo social e a vergonhosa concentração de renda existente no Brasil, acarretando o desafio da universalização dos serviços, porque a maior parte da população brasileira é pobre e já se mostra especialmente vulnerável no que tange à afirmação e efetivação dos seus direitos.

Logo, alguns problemas devem ser superados para que se chegue ao pleno exercício do direito fundamental do acesso à justiça, segundo a eminente jurista Silvana Cristina Bonifácio<sup>539</sup>, citando Ferenczy, em sua obra *Assistência Jurídica*, a seguir transcrito:

(...) compete, pois agora, à Defensoria Pública, procurar identificar os problemas e obstáculos de ordem processual e seus reflexos que prejudiquem o acesso do cidadão carente à Justiça e atacá-los, transpô-los e derruba-los (...) antes de ser uma obrigação constitucional é a Defensoria Pública, uma necessidade social.

Desta maneira o que se busca com o acesso à justiça é torná-la alcançável a todos, notadamente aos mais carentes, gerando assim uma igualdade formal e material, sendo importante ressaltar que a palavra “justiça” é hoje a busca pela justiça

---

539  
Método, 2003.,p.94.

SOUZA, Silvana Cristina Bonifácio. **Assistência Jurídica**. São Paulo: Editora

social, o que segundo Cappelletti <sup>540</sup> representa: “(...) a busca de procedimentos que sejam conducentes à proteção dos direitos comuns”.

Os assistidos da Defensoria Pública são vítimas da exclusão social e enfrentam um problema ainda maior que é o descaso do Poder Público que não pretende realizar política pública de acesso à justiça, o que deveria ser feito, porque com efetivação deste direito fundamental, os demais direitos como, por exemplo, saúde, educação, segurança e assistência social, certamente se resolveriam por consequência lógica do processo de cidadania e democratização do país, tendo em vista que as pessoas seriam educadas a respeito de todos os seus direitos.

## 4 ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA, ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA E JUSTIÇA GRATUITA

Os conceitos de justiça gratuita, de assistência judiciária e de assistência jurídica não são sinônimos, em que pesem serem erroneamente tratados como tal por muitos.

A justiça gratuita, ou ainda, o benefício da gratuidade judiciária, consiste na dispensa da parte do adiantamento de todas as despesas, judiciais ou não, que estejam vinculadas ao processo, bem como na dispensa do pagamento de honorários de advogado, conforme previsão do artigo 3º da Lei n. 1.060/50.

Já a assistência judiciária é o patrocínio gratuito da causa

---

540 CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editora Safe.1988,, p.93..

por Defensor Público, ou ainda, por particulares vinculados às entidades conveniadas aos órgãos públicos, ou aos núcleos de práticas jurídicas de faculdades de direito, diante da escassez de Defensorias Públicas pelo Brasil.

Por fim, assistência jurídica compreende a assistência judiciária e a justiça gratuita, bem como a prestação de serviços jurídicos extrajudiciais, sendo, portanto, o termo mais abrangente.

Sobre o assunto o eminente jurista Pontes de Miranda já refletiu, a seguir “in verbis”<sup>541</sup>:

Assistência judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é o direito a dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A assistência judiciária é a organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória de despesas, a indicação de advogado. É instituto de direito administrativo.

Diante do exposto, por serem institutos diversos, o indeferimento de um deles não interfere diretamente no deferimento de outro, contudo, verifica-se que todos se relacionam com o direito fundamental de acesso à justiça, que não pode ser negado sob pena de violação da Constituição de 1988.

---

541 PONTES DE MIRANDA (Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969**. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p.642.)

## 5 DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Constituição de 1988, de acordo com o artigo 5º, inciso LXXIV, aduz que ao Estado cabe a prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, estabelecendo também que o órgão incumbido de tal prestação é a Defensoria Pública, conforme seu artigo 134, isso tudo diante da mobilização brasileira em busca de uma nova ordem jurídica e política, com base democrática, empenhada em desenvolver os direitos fundamentais.

Portanto, a Defensoria Pública é a instituição incumbida de gerar condições de igualdade, orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados, estando prevista sua organização em todo o território nacional. Trata-se de instituição autônoma e desvinculada dos demais Poderes do Estado, sendo uma das “Funções Essenciais à Justiça”, estabelecidas no texto constitucional, sendo que todas essas funções estão inseridas dentro do mesmo nível de importância como Órgãos do Estado, recepcionados fora dos Três Poderes clássicos, portanto não subordinadas ao Poder Executivo.

Segundo o administrativista Hely Lopes Meirelles<sup>542</sup>, a Defensoria Pública é órgão independente e os defensores públicos são agentes políticos do Estado, regida pelos princípios

---

542 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p.66.



da unidade, indivisibilidade e independência funcional e administrativa, possuindo autonomia funcional, administrativa e financeira garantidas pela Constituição de 1988 para a formação de seu funcionamento e para a escolha de sua política institucional, sendo, pois, prerrogativas para o livre e independente exercício da própria democracia, senão vejamos:

Originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso são chamados também de órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções política, sociais e quase judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais.

Ocorre, porém, que mesmo diante do avanço trazido pela Emenda Constitucional n. 45/04, que separou de vez a Defensoria Pública dos órgãos administrativos do Poder Executivo, verifica-se que há ainda Defensorias vinculadas a alguma Secretaria de Estado, o que de fato a subordina ao chefe do Poder Executivo, por isso busca-se a efetivação da EC/45/2004, para que de

fato não haja essa inconstitucionalidade, possibilitando a real implementação da autonomia administrativa e financeira desta importante instituição.

## 5.1 ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública rege-se pela Lei Orgânica Nacional, Lei Complementar n. 80 de 12.01.1994 com as alterações trazidas pela Lei Complementar n. 132/2009, e por ter esse caráter nacional e não federal ela alcança todo o território nacional regendo as diretrizes das Defensorias dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, enquanto que o seu aspecto federal rege apenas a Defensoria Pública Federal.

A lei acima referida além de organizar e estabelecer as normas gerais das Defensorias Públicas da União, dos Estados-membros, Distrito Federal e Territórios, enumera no seu artigo 4º algumas funções institucionais, que não se tratam de atribuições “*numerus clausus*”, como se verifica da redação do “*caput*” desse artigo com a expressão “*dentre outros*”, tudo isso com fins a melhor garantir o interesse público na efetivação dos direitos e garantias da pessoa assistida da Defensoria Pública, que não é apenas o hipossuficiente financeiro ou técnico, na medida em que garante cidadania a todos que a procuram para orientação, mesmo que indiretamente.

O papel da Defensoria é dividido em atribuições típicas e atípicas, as primeiras dizem respeito ao amparo do hipossuficiente

financeiro, ou seja, o carente economicamente, conforme o preceito constitucional estabelecido no artigo 5º, LXXIV da CR/88, portanto, consideradas como um direito fundamental, posto que é a única instituição capaz de efetivamente garantir o acesso à justiça, apoiada no princípio da isonomia.

Já na função atípica da Defensoria Pública, destaca-se o atendimento no Direito Processual Penal do revel, garantindo-lhe o suprimento de sua hipossuficiência técnica, até em casos do advogado não comparecer em juízo, oportunidade em que o juiz deve indicar e não nomear, diante da independência funcional do órgão, um defensor, no caso do cidadão pedir a assistência do defensor público, observando-se é claro, que o mesmo não é agente substituto “tapa buracos” diante da desídia de um patrono negligente.

Contudo, em que pese a antiga distinção das funções típicas e atípicas acima relacionadas, verifica-se atualmente, que o conceito estabelecido no artigo 4º da LC n. 80/94 trata-se de cláusula aberta, visto que a pessoa necessitada não é apenas o carente no sentido econômico, que não pode pleitear sem prejuízo de seu sustento ou de sua família, isso porque tal conceito deve ser analisado pelo defensor público, de acordo com sua região de atuação, de acordo com as necessidades locais, atendidas as liberdades de atuação do órgão de execução, vez que a carência atual engloba amplos tipos de deficiência, desde que elas de fato se tornem um óbice do acesso do indivíduo à Justiça.

Logo, qualquer um que se encontre num patamar de inferioridade numa relação jurídica, merece a afirmação de seus

direitos com o auxílio da Defensoria Pública, como por exemplo: a mulher vítima de discriminação social e familiar; o idoso; a criança; o preso; o sem moradia; o consumidor e até pessoas jurídicas, conforme posição jurisprudencial e doutrinária atual, desde que estejam comprovadamente em situação financeira desfavorável ou que não possuam finalidade econômica, ou ainda, no caso da aplicação do instituto da curadoria especial, conforme previsão expressa do artigo 9º do Código de Processo Civil.

Nessa nova concepção do importante papel da Defensoria Pública na implementação dos direitos dos cidadãos, bem como na sua educação a respeito de tais direitos dentro de uma democracia, verifica-se também a sua atuação de forma não contenciosa, ou seja, a sua atuação extrajudicial, principalmente, porque hoje, com o fenômeno econômico do neoliberalismo e da globalização, mais e mais pessoas tomam ciência de seus direitos, o que não é ruim, mas que de fato abarrotava os tribunais pelo país de demandas e estes infelizmente não gozam de estrutura física e organizacional, bem como de pessoas para cuidar destas demandas, o que atrasa mais ainda a Justiça, este fato foi enfatizado pelo próprio Conselho Nacional de Justiça – CNJ, como um incentivador para a atuação extrajudicial com conciliações e mediações, como forma de Justiça mais efetiva e célere e pacificação social.

Diante disso, em se tratando de atribuições extrajudiciais da Defensoria Pública, estamos falando da busca pela assistência judicial, a conciliação, a mediação e a atuação da instituição em outros órgãos públicos administrativos e fiscalizadores. Senão vejamos.

No que tange a assistência jurídica, primeiro deve ser observado que no país a maior parte da população não tem os conhecimentos necessários para o exercício dos seus direitos e tal ignorância é um dos principais fatores de atraso para a efetivação de tais direitos, logo, a Defensoria Pública exerce um papel importante, cabendo ao defensor informar ao seu assistido e explicar-lhe qual a sua situação jurídica e quais são os meios disponíveis para que ele alcance os seus direitos, sendo este um dos pilares de atuação da instituição, ou seja, dar voz a quem historicamente não possui<sup>543</sup>, sendo um meio de acesso à Justiça atuando como um agente político de transformação social.

Já no que se refere à conciliação, a sua importância é comprovada através do sucesso das demandas levadas aos Juizados Especiais existentes no país, como um meio eficaz de solução de conflitos oriundos de direitos disponíveis e entre pessoas que não tenham um vínculo relacional, afetivo ou não entre si, como é o exemplo de casos de acidente automobilísticos, em que a solução é patrimonial e as partes não têm nenhuma relação, o que difere da mediação, que é outro meio de solução extrajudicial de conflitos, em que a solução é trazida pelas próprias partes, através do estudo dos casos levados ao mediador, que irá assistir e orientar o acordo a ser produzido em casos que haja direitos indisponíveis e disponíveis envolvidos, entre pessoas que guardam relação social anterior e posterior entre si, com fins a busca da paz social, como é o caso de conflitos entre vizinhos

---

543 ROCHA, Amélia Soares. **Defensoria Pública e Transformação Social**. Fortaleza: Revista Pensar, 2003.

e guarda de filhos. Ou seja, na conciliação o defensor atua de forma parcial, defendendo os princípios institucionais inerentes a essa atividade, na defesa de seu assistido, por força de seu dever constitucional garantindo a efetivação do princípio da isonomia entre as partes e na mediação o defensor deverá demonstrar às partes como resolver o conflito, conforme previsto no art.4º, inciso VII, da LC n. 80/94.

Outra forma importante de atuação da Defensoria Pública é a defesa dos interesses dos hipossuficientes no âmbito administrativo, junto a outros órgãos administrativos dos Estados e Municípios, atuando como um agente fiscalizador, zelando pela garantia dos direitos previstos na lei e na coibição de abusos e fraudes contra os seus assistidos, como, por exemplo, a sua atividade na área de proteção ao consumidor, da criança e adolescente, idoso, mulher vítima de violência doméstica, bem como a sua atuação assistindo os interesses dos hipossuficientes que procuram os serviços notoriais e de registro a fim de efetivarem a partilha extrajudicial e o divórcio.

Observa-se que a Lei Complementar n. 80/94 atribuiu outras funções que não as enumeradas no rol aberto do artigo 4º citado. Nos casos de curador especial (art. 9º, II, do Código de Processo Civil), defensor penal dativo (art. 265 do Código de Processo Penal), e na defesa de crianças e adolescentes, como já exemplificados outrora, já não se podia questionar a hipossuficiência econômica para fins de ser atendido pela Defensoria Pública.

A Defensoria Pública atua também na defesa dos direitos transindividuais, mas o primeiro ponto é saber a legitimação para

a atuação, isso porque o nosso ordenamento jurídico preocupa-se com a legitimatio ad causam, aduzindo no artigo 6º do CPC que: “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”. Caso a parte se mostre ilegítima para a propositura de determinada ação não restará outra saída senão a extinção do processo.

Anteriormente à promulgação da Lei n. 7.347/85, duas eram as correntes doutrinárias que defendiam a legitimidade de determinadas instituições ou órgãos públicos para ir a juízo pleitear direitos de cunho coletivo, uma com fulcro nos ensinamentos do mestre Barbosa Moreira, que argumentava a possibilidade de tutela jurisdicional dos direitos metaindividuais por qualquer entidade, independentemente de autorização expressa da lei processual, sendo suficiente que a legitimidade pudesse ser aferida do simples exame do sistema jurídico como um todo, enquanto sistema de normas, e outra, sustentada por Kazuo Watanabe, que procurava extrair do próprio sistema jurídico vigente a legitimidade ativa para a defesa dos interesses difusos ou coletivos. Partia-se de uma interpretação extensiva e flexível do art. 6º do CPC, para considerar como ordinária a legitimidade ativa das entidades criadas no seio da sociedade, por ele chamadas de corpos intermediários, para a defesa dos interesses superindividuais.

Após o advento da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, Nelson Nery Junior<sup>544</sup> passou a sustentar, com supedâneo na doutrina alemã, uma terceira

---

544 NERY JR., *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

corrente, segundo a qual, para que se confira a uma determinada entidade a legitimação nas ações coletivas, basta que se afirme tratar-se da defesa de interesses metaindividuais, sem que se mostre necessário identificar quais os efetivos titulares do direito pleiteado.

Desde a edição da Lei 7.347/85 que vários entes, além do Ministério Público, já possuem a legitimidade de postulação e nunca ocorreu nenhuma ofensa aos princípios e garantias desta instituição. A Lei n. 11.448/07 veio prestigiar a Defensoria Pública e estimular a tutela coletiva, além de democratizar o processo. A legitimação para a tutela coletiva é conferida para a proteção dos interesses da coletividade, e não para dar mais prestígio a essa ou aquela instituição.

A partir da lei 11.448/07 inclui-se a tutela dos interesses difusos como função típica de atuação da Defensoria Pública, que sempre estará legitimada para a propositura da ação civil pública, tendo em vista o caráter altruísta do exercício dessa tutela e o grande proveito que ela geralmente proporciona a esfera jurídica dos necessitados, constituindo os eventuais proveitos auferidos pelos não-necessitados mera consequência da observância do dever constitucional.

Para tutela dos interesses coletivos e individuais homogêneos, dada a amplitude de benesses destes interesses, e a dificuldade de estabelecer que somente uma gama da coletividade que será beneficiada, não há necessidade de verificação prévia da hipossuficiência.

Desta forma, observa-se que não é necessário que a toda



a coletividade, grupo ou interessados assistidos pela Defensoria Pública na tutela dos direitos transindividuais sejam compostos exclusivamente por pessoas necessitadas, visto que parcela da sociedade beneficiada pela ação proposta pode não ser hipossuficiente. Ademais, o direito a ser tutelado pode ser comum a ambas as pessoas pobres ou ricas. A Defensoria não poderia eximir-se do dever de possibilitar o acesso à justiça ao carente porque o não carente seria também beneficiado.

Mesmo porque a Defensoria Pública legitimada é concorrente para a propositura de ação civil pública, mesmo antes da Lei 11.448/07, pelos dispositivos constitucionais citados e pelo microsistema de tutela coletiva (art. 21 da lei de Ação Civil Pública c/c art. 90 do CDC).

Qualquer obstáculo ou entendimento contrário à legitimação adequada da Defensoria Pública para propositura de Ação Civil Pública é incompatível com o sistema legal e com os direitos fundamentais deste Estado, como o da dignidade humana e assistência jurídica integral.

Pode-se observar que a Defensoria Pública, nas tutelas de massa, não está atuando como representante ordinário da parte, e sim com legitimação extraordinária, atuando como substituto processual. Se estiver patrocinando direito alheio em nome próprio, como se revela neste instituto processual, é dispensável a comprovação da insuficiência financeira do assistido ou coletividade, visto a quantidade de cidadãos hipossuficientes socioeconômicos.

Verifica-se, assim, que a Defensoria Pública sempre atuou

legitimamente na defesa dos interesses difusos, sendo certo que agora, após a alteração expressa da Lei de Ação Civil Pública, a sua legitimidade é expressa, independentemente da formação de associação para tal fim.

Portanto, a Defensoria Pública goza de suas prerrogativas com funções tutelares já definidas, que são aquelas que dizem respeito à tutela dos interesses individuais pela sua atuação contenciosa, ainda na defesa dos direitos individuais homogêneos, que estão mais ligadas à noção de hipossuficiente financeiro, sem contudo deixar de lado as suas funções extrajudiciais, na defesa dos cidadãos necessitados de forma não-contenciosa e também as funções supraindividuais, que estão relacionadas à proteção dos interesses transindividuais, considerados de uma maneira geral, pela via judicial.

## 6 RESULTADO E NOVAS PERSPECTIVAS

O avanço da Defensoria Pública nos últimos anos, principalmente após a EC n. 45/03 e da Lei Complementar n. 132/09, que alterou a LC n. 80/94, é inquestionável, contudo, devido a sua origem dentro de uma sociedade advinda de um Estado liberal-burgês, verifica-se que a instituição não esteve elencada dentre as prioridades do Estado, que está cada vez mais cheio de desigualdades devido a própria heterogeneidade social desencadeada por este sistema.

Importa dizer que carreiras como a da Magistratura e a do Ministério Público foram privilegiadas, todavia a Defensoria Pública

foi deixada de lado, mesmo considerando-se que o Estado tem ciência da sua importância e necessidade da sua estruturação, porque acarreta ao longo dos anos uma sociedade de pessoas que não têm os seus direitos fundamentais efetivados, como garante a Constituição de 1988.

Nesse sentido é o entendimento do eminente jurista Paulo Galliez, a seguir descrito<sup>545</sup>:

É inegável o avanço da Defensoria Pública no universo institucional do País, embora os mais pessimistas resistam a essa realidade. (...) o progresso nesse campo só é admitido pelo conservadorismo como um “mal necessário” constituindo um meio de aproximação do povo, daí a justificativa pela qual a ideologia de direita procura prestigiar a instituição.

Em face dessa realidade atual, constata-se o crescente descrédito da sociedade pelo Estado e pelas instituições públicas de um modo geral, cabendo ressaltar que a demora do Estado em solucionar conflitos é outro elemento que contribui sobremaneira para a expansão deste sentimento, porque se observa que a intromissão na economia de mercado pelo Poder Público pode afetar a ordem democrática, pois se a sua restrição ficar a cargo

---

545 Paulo Galliez. **A Defensoria Pública. O Estado e a Cidadania.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p.47.

dos ideológicos neoliberais, as sociedades serão destruídas, o que fulminará com as garantias fundamentais, por isso é importante o fortalecimento da Defensoria Pública.

Recente estudo publicado pela Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo divulgou que praticamente metade das Defensorias Públicas do Brasil está com menos de 60% de preenchimento das vagas de defensores públicos. O dado faz parte do “III Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil”. O lançamento regional do estudo foi realizado no dia nove de dezembro de 2010, no auditório Hermógenes Lima Fonseca da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales), a seguir descrito<sup>546</sup>:

Os dados para a realização do diagnóstico das Defensorias Públicas do Brasil foram obtidos por meio de questionário direcionado aos defensores públicos das unidades da Federação e da União. O estudo revelou que a autonomia das Defensorias aumentou: Em 2005, 84% das instituições possuíam autonomia; em 2008, esse percentual saltou para 92%.

Também aumentou o número de defensores públicos. Segundo o estudo, na comparação 2005/2008 houve aumento de 9,16% no número de cargos existentes, totalizando 7177 cargos de defensor público. Entretanto,

---

546 Internet Site JusBrasil. Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. III **Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Lançado em 09.12.2010.

a defasagem de pessoal persiste: praticamente metade das Defensorias Públicas está com menos de 60% de preenchimento das vagas de defensores públicos.

O número de atendimentos cresceu: em 2003 foram 4.523.771; em 2005, 6.565.616; no ano seguinte foram 6.46.477.930, em 2007, 8.086.880 e, finalmente, em 2008, 9.656.161. Verifica-se que em cinco anos o número de atendimentos realizados mais que dobrou. A produtividade dos defensores públicos também aumentou, passando de 1.689 atendimentos em média por defensor em 2005 para 2.301 atendimentos em média em 2008.

Na realidade, a Defensoria Pública não atende apenas aos necessitados, mas sim à sociedade como um todo, diante da realidade constitucional, social e econômica brasileira, sendo que na visão sistêmica e imparcial não há como se negar que a paz social interessa a todos e não apenas aos carentes.

A Defensoria Pública, igualmente as demais instituições, sozinha não funciona, mas sem a Defensoria não se tem cidadania e sem cidadania a vida em sociedade é infeliz, indigna, conforme ensinou Cléber Francisco Alves<sup>547</sup>, citando Juan Mendes:

---

547 ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça em Preto em Branco: retratos institucionais da Defensoria Pública**. São Paulo: Lúmen Júris, 2004,47.

A não ser que consigamos resolver os problemas da marginalização e da exclusão dos regimes que criamos e consolidamos não merecerão o adjetivo de “democráticos” (...) A não ser que alcancemos acesso geral e universal o direito à justiça continuará a ser um privilégio e não um direito.

Diante do exposto, a Defensoria Pública brasileira, com sua missão constitucional de garantir o acesso à justiça e a efetivação de direitos fundamentais e liberdades dos necessitados, é disposta no cenário atual como uma das mais importantes instituições públicas, porque se compromete com a democracia, a igualdade e a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária.

## 7 CONCLUSÃO

A Defensoria é a instituição constitucional incumbida de garantir o acesso à justiça à população hipossuficiente economicamente, bem como tecnicamente, garantindo também a isonomia no tratamento dos seus assistidos perante o Estado e por consequência a dignidade.

O eficiente acesso à justiça só se concretizará com a atuação de um órgão estatal responsável pela efetivação dos direitos formais, com fins a efetivar as normas constitucionais, sendo tal órgão a Defensoria Pública (art. 134, CF).

Dessa forma é importante o fortalecimento da Defensoria Pública, que é a Instituição meio de acesso do cidadão à justiça,

que é um direito fundamental (art. 5º, LXXIV, CF), que não é apenas o direito de postulação em juízo, mas sim a possibilidade do cidadão de alcançar os demais direitos fundamentais elencados constitucionalmente, com fins à garantia de uma vida digna e feliz, que é um dos primados do Estado Democrático de Direito.

Como já afirmado anteriormente, o acesso à justiça pelos excluídos só é possível através do aperfeiçoamento de instituições essenciais, como a Defensoria Pública, porém, por mais desempenho que a Chefia Institucional dessa referida instituição possa imprimir, o fato é que o poder de decisão acerca do real aperfeiçoamento da Defensoria Pública cabe ao governante e à sua vontade política momentânea.

Assim, a Defensoria garante ao cidadão direito a ter direitos, para que ele não viva à margem da nossa sociedade denominada pela Constituição Federal como democrática.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Acesso à Justiça em Preto em Branco: retratos institucionais da Defensoria Pública: São Paulo. Lúmen Júris, 2004.

ANDRADE, Carlos Augusto Medeiros de. O papel da Defensoria Pública no acesso do cidadão à justiça. Mestrado em Direito (Dissertação). Universidade de Fortaleza. 2005, 150 f.

BARBOSA, Ruy Pereira. Assistência Jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 12<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

GALLIEZ, Paulo. Princípios Institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2001.

JÚNIOR, Fredie Didier. Benefício da Justiça Gratuita. 2<sup>a</sup> Ed. Salvador: Juspodium, 2005.

MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1993

NERY JR., Princípios do Processo Civil na Constituição Federal. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2004.

PONTES DE MIRANDA (Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969. 3<sup>a</sup>ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p.642.)

ROCHA, Amélia Soares. Defensoria Pública e Transformação Social, Fortaleza. Revista Pensar, 2003

SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 6<sup>a</sup> Ed. Malheiros. 2004.

SOUZA, Silvana Cristina Bonifácio. Assistência Jurídica. São Paulo. Editora Método, 2003

Internet Site JusBrasil. Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. III Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no



Brasil. Lançado em 09.12.2010

# PENSANDO EM COMO CONTRIBUIR NO EMPODERAMENTO DA POPULAÇÃO DAS FAVELAS: QUEM? NÓS, DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E A DEFENSORIA PÚBLICA

*Terezinha de Oliveira Gonzaga<sup>548</sup>*

## RESUMO

Aqui propomos uma reflexão em relação à necessidade de resolutividade dos direitos humanos básicos de moradia e de organização garantido, com muito esforço pela sociedade organizada e, inserido, no artigo 6º da Constituição Federal e nas garantias individuais artigo 5º direito de organização. Apresentamos ainda duas situações enfrentadas no cotidiano da população de baixa renda, a primeira é que para resolver a legalidade de sua posse deparam com a falta de entendimento e preparo dos poderes constituídos, executivo, judiciário, assim como os entraves causados pelos cartórios às populações de baixa renda quando tentam organizar suas entidades. Um desafio

---

548 Arquitetura e urbanista e feminista – doutora em Estruturas Ambientais Urbanas - pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP . Militante e Fundadora da União de Mulheres de São Paulo, professora da UNIFEV – curso de Arquitetura e Urbanismo e analista de projetos de arquitetura da Prefeitura Municipal de Votuporanga. Sócia da TEMA – Planejamento e Projetos Urbanos, Arquitetônicos e Sociais. Membro da Articulação de Mulheres Brasileiras e da Marcha Mundial de Mulheres, e autora do livro A Cidade e Arquitetura também Mulher, planejamento urbano, projetos arquitetônicos e gênero, editora Annablume, 2011.



a garantia da garantia da justiça social e ambiental.

Palavras chaves: Direitos humanos básicos de moradia e de organização, violação de direitos, autonomia dos municípios e da população

Para que o Estado Democrático de Direito se consolide o aparato do Estado deve ser aparelhado, tanto o Executivo nas três esferas, o Judiciário e seus complementos como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Aqui vou me ater à situação do Estado de São Paulo precisamente a Defensoria Pública, que, ainda, está num processo de estruturação, pois muitos municípios não possuem seus serviços, e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) tem assumido este papel, mas, com problemas. Sim, sabemos que a sociedade tinha uma demanda reprimida. No caso de São Paulo os movimentos sociais lutaram muito para que vingasse a Defensoria Pública. E agora conquistada. Essa tem tido um papel fundamental no apoio a algumas reivindicações dos movimentos sociais e pela procura da população para que tenha suas causas defendidas. Eu particularmente, a pelo menos 35 anos, sou militante dos movimentos sociais feminista, direitos humanos e de moradia com uma perspectiva também sócioambientalista, anti-racista e anti-capitalista.

E quais são minhas preocupações imediatas em relação à defensoria pública? Aqui equacionarei algumas questões advindas de minha prática cotidiana, na operação das políticas públicas que sempre foi minha experiência profissional, tanto no âmbito da educação, como na execução de Programas de Urbanização de Favelas com regularização fundiária, assim como militante onde construímos inúmeras propostas de políticas públicas no âmbito da reforma urbana, das relações sociais de gênero e no âmbito sócio ambiental.

Eu considero que tivemos muitos êxitos na construção de um arcabouço legislativo invejável para muitos países, mas que em sua operação deixa muito a desejar, tanto no âmbito do executivo, que ainda não incorporou, anda muito lento em aplicar as legislações; como no legislativo, que pouco desenvolve seu papel de fiscalização do executivo; e no Poder Judiciário, que inclusive em muitos momentos insiste em continuar aplicando conceitos e doutrinas que já foram superadas/os pela nova Constituição, por exemplo, (a função social da propriedade e do acesso ao uso da cidade, a autonomia dos municípios e dos estados federados, o Estatuto da Cidade, a lei que regulamenta a Política Nacional de Meio Ambiente, o Código Florestal, e a Lei Maria da Penha)<sup>549</sup> instrumentos estes que garantem a participação da sociedade em sua gestão.<sup>550</sup>

Escolhi, alguns marcos regulatórios recentes, que veio

---

549 Lei federal 10.257 de 2001 □ Estatuto da Cidade, lei federal 6.938 de 1981 □ Plano Nacional de Meio Ambiente, Lei Federal 11.340 de 2006 contra a violência doméstica e familiar, lei federal 4.771 de 1965 □ Código Florestal.

550 Constituição Federal e Estatuto da Cidade.

dar suporte para que a população acesse seus direitos. Estas novas legislações também dão suporte para as administrações municipais e estaduais e, prerrogativas para a população, no campo da regularização fundiária. Como a leis federais 11.977 de 2009 e 12.424/2011 <sup>551</sup> Minha Casa Minha Vida. Assim como a Lei Maria da Penha.

Apresento duas experiências que quero aqui problematizar. A questão fundiária e as questões de gênero. A legislação garante que, para as ocupações de domínio da municipalidade, a população pode requerer o seu direito de ter a Concessão de Uso Especial para Moradia. E a municipalidade tem por obrigação atender. Mas na prática o que temos visto é que a população não sabe dessa sua prerrogativa, portanto, faz-se necessário exigir do poder público municipal, o judiciário, e do Estado e da União, que publicizem estes direitos, pois a Constituição garante o direito à transparência e informação inclusive foi regulamentada. E quando conhecem não sabem como proceder para garanti-lo. Os movimentos sociais fazem essa publicização, mas não é sua obrigação e seu alcance é muito pequeno, porque não têm infraestrutura suficiente para uma abrangência maior.

Quando a iniciativa da regularização fundiária é do poder público, no caso municipal, minha vivência demonstrou que os cartórios tem sido um empecilho no encaminhamento destes processos, pelo fato de no Brasil, ainda, os cartórios serem de propriedade particular, e seu interesse é financeiro. Sendo que a lei garante o não pagamento das taxas para usufruírem do

---

551

Lei Federal Minha Casa Minha Vida de 2009 e sua alteração.

título de posse, para população de baixa renda, e eles não dão encaminhamento nos processos. E as Prefeituras não possuem, uma estrutura condizente com as necessidades de capacitação e nem recursos humanos com competência para o encaminhamento dos procedimentos necessários, como mandado de segurança e, muitas não querem criar atritos com estes poderes. E a população fica à mercê destes processos sem conseguir uma assessoria que garanta seus direitos.

Uma outra situação que vem sendo enfrentada, pelas mulheres moradoras de áreas de domínio da prefeitura, tem sido em relação ao poder judiciário, na vara de família, durante o processo de separação. Por exemplo, algumas prefeituras estão seguindo a orientação do Ministério das Cidades, o qual garante-se que a titulação de posse do imóvel, tenha como prioridade a mulher, como a primeira titular, mas quando esta mulher passa por uma separação o juiz, e as/os operadoras/es do direito-tanto promotor de justiça como advogadas/os e advogados e/ou defensoras/es públicos - não respeitam a decisão da administração municipal, desrespeitando o direito constitucional de autonomia desta administração, negando a posse para esta mulher, e fazem a partilha argumentando a igualdade de direitos entre os sexos, e em muitas ocasiões o homem fica na casa, sendo que a casa possui um único quarto, e muitas vezes a separação se deu por existir violência doméstica contra estas mulheres. E como afirmamos que quem violenta a mulher numa família está violentando a família inteira, as crianças no caso são também vítimas de violência psicológica, e são obrigadas a ficarem com

o agressor na casa. Pois a Lei Maria da Penha não tem sido respeitada por grande parte das e dos operadoras/es do direito.

Então o que estamos assistindo são conflitos de aplicação da legislação constitucional, onde a administração municipal tem seu direito de autonomia desrespeitado, ou seja, sua competência desautorizada, por, um outro poder e que deveria no mínimo ser consultada. Pois, no caso a terra é de domínio da prefeitura, e a moradia é o bem que deve ser partilhada, então a prefeitura é parte do processo mesmo quando já concedeu o título concessão especial de uso, e principalmente quando tem uma política de regularização fundiária que respeita a equidade social, e de gênero, e que está regulamentada em sua lei complementar que é o Plano Diretor Participativo da cidade. Além de que, não podemos esquecer que estes princípios acima citados fazem parte do direito internacional do qual o Brasil é signatário e está contido em inúmeras convenções<sup>552</sup>, desde os direitos das mulheres, dos direitos humanos, da convenção do Pará, etc. E que, portanto têm força de lei, e, foram ratificados pelo Congresso Brasileiro, e que no meu entendimento toda a população brasileira deveria respeitá-los e os poderes operadores destas legislações deveriam ser os primeiros.

Eu penso que existe uma situação inusitada neste país, temos uma legislação para ninguém botar defeito e poderes constituídos que se recusam a implementá-la. E uma população

---

552 Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. CEDAW □ Convenção Internacional para Eliminação de todas as Discriminações contra a Mulher, 1979 ratificada no Brasil em 1994. Convenção do Pará, 1994 □ Para Erradicar, Prevenir e Punir toda e qualquer violência contra a Mulher da Organização dos Estados Americanos □ OEA. ECO-92 Rio de Janeiro,

que já começa argumentar que deve resolver os problemas com as próprias mãos. Esta é uma preocupação dos movimentos sociais que faço parte. Por exemplo, os acontecimentos recentes onde uma Procuradora Federal que recorre ao Poder Judiciário solicita medidas protetivas e não é atendida e foi assassinada. Esta, também foi a situação da população moradora do Pinheirinho, que é objeto de despejo forçado e em que não se respeitou a função social da propriedade e o direito de moradia garantido no artigo 6º da Constituição Federal<sup>553</sup>; e da situação da repressão na crackolândia na cidade de São Paulo, onde pessoas doentes foram espancadas, uma mulher teve seu braço quebrado e não recebeu tratamento médico. São situações que não podem acontecer num país como o Brasil que tem em sua legislação todos os direitos humanos garantidos.

As populações moradoras de favelas estão completamente marginalizadas do acesso à justiça. Pois o estereótipo que, são vítimas, funciona como um muro invisível que impede que se organizem de forma a garantirem seus direitos. E frequentemente têm seus domicílios violados pelos poderes constituídos. As administrações municipais e estaduais requerem reintegração de posse de áreas que estão ocupadas pela negligência dos poderes constituídos, e por falta de políticas habitacionais. Os prefeitos ou prefeitas de plantão não querem perder votos das classes abastadas, pois pretendem serem políticos profissionais e desrespeitam também a Constituição assim como os estados federados, e são atendidos pelo Poder Judiciário.

---

553

Constituição Federal Brasileira, outorgada em 1988.



A União de Mulheres de São Paulo as Promotoras Legais Populares de Taboão da Serra viveram uma situação inusitada quando da organização das mulheres na defesa dos direitos humanos das mulheres. Após o desenvolvimento de um trabalho com as mulheres moradoras nos bairros periféricos, nas favelas, em áreas particulares ocupadas. Neste sentido foram constituídas duas organizações. Durante alguns anos foram realizadas oficinas de orientação dos direitos e depois constituídas comissões para fundação de entidades. Foi escrito estatuto de forma coletiva com orientação de profissionais do direito. Convocadas as assembleias, elegeram as diretorias e ou coordenações, e encaminhado o Estatuto e a ata ao cartório para serem registradas. Pasmem! Este processo durou um ano e meio, e o cartório toda vez solicitava mudanças no Estatuto, depois das assinaturas sucessivas de todas presentes na primeira assembleia. E cada vez que faziam mais uma solicitação estas mulheres eram obrigadas irem até Itapeverica da Serra, num outro cartório para solicitar uma certidão de que não existia outra entidade com a mesma denominação. E além de faltarem no emprego, que foram inúmeras vezes com o agravante de terem que dispor de recursos financeiros que sobrecarregavam seus orçamentos. Isto resultou no desânimo da população e contribuiu para que desistissem de organizarem-se formalmente, ou seja, usufruírem de um direito garantido no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Recentemente encontrei uma advogada de Taboão da Serra que assessorou um grupo de mulheres na fundação de uma entidade de mulheres, onde sofreu o mesmo constrangimento e quando ameaçou de entrar

com um Mandado de Segurança contra o cartório, este resolveu o problema e registrou a entidade.

Estes relatos que se faz com que possamos pensar e decidir que se faz necessário que a Defensoria Pública caso ainda não possua, ter uma equipe que assessore a população e a informe de que todos os organismos ligados ao Poder Judiciário têm por obrigação cumprir a lei, e possuir procedimentos que facilitem a população a acessar os seus direitos. Eu penso que estreitar cada vez mais a articulação com o Poder Judiciário, com o Ministério Público e os movimentos sociais, é fundamental para que possamos fortalecer a democracia brasileira e garantir que a população brasileira possa acessar os direitos sem precisar frequentemente entrar com Mandado de Segurança, reclamar na Corregedoria, nas Ouvidorias. Desenvolver um processo interno em cada instituição para cada vez mais possa-se sensibilizar as/os operadoras/es do direito urge, caso queiramos que não aumente o descrédito na Justiça Brasileira. E mais do que isto superar a lacuna que existe nas Universidades que formam as e os profissionais para que tenham uma formação que incorpore os novos paradigmas de pensar e formular as legislações. Por as disciplinas se entrelaçarem, os direitos não podem se sobrepor, e não se pode privilegiar a origem de sua classe social que sempre usufruíram de certos direitos como direitos apenas individuais. Hoje impera a visão do bem comum, da preservação ambiental, da função social da propriedade, e da equidade social em nossa Constituição, assim como a igualdade entre mulheres e homens, esta legislação é o resultado de uma grande pressão

social por meio de movimentos sociais em que participaram representantes dos segmentos de toda a população brasileira, e o direito urbanístico incorporou as concepções de função social da propriedade e os conceitos da equidade social, principalmente a de gênero e racial parte da concepção dos direitos humanos. Isto tem que ser aplicados nos acórdãos, ou seja, nas decisões do Poder Judiciário, e as e os defensoras/es públicos têm um papel fundamental neste processo.

Em relação a Defensoria Pública, ainda, terceirizar os serviços via Ordem dos Advogados do Brasil, a minha opinião é contrária. As condições tanto financeiras como de trabalho destes profissionais (advogadas/os/ deixam a desejar, são inúmeros os casos em que esses operadoras/es abandonam os casos, ou não conseguem acompanhar e as atendidas/os perdem suas causas. Não existe um controle social pois fica pulverizado os serviços, e é flagrante o uso político até mesmo partidário desta organização. Como atualmente assistimos os atual presidente da OAB – São Paulo sair como candidato a Prefeito e instrumentalizar esta instituição a seus interesses, inclusive apoiar projeto de lei estadual que retira a autonomia da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o princípio da impessoalidade onde é que fica garantido na legislação federal.

## REFERÊNCIAS

LEMOS , P.F.I. Direito Ambiental. 2ª edição. São Paulo: Editora

Revista dos Tribunais, 2008.





# PARTE III

EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE ATUAÇÃO DA DEFEN-  
SORIA PÚBLICA JUNTO A MOVIMENTOS SOCIAIS E  
POPULARES





# A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA DEFESA DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO – PANORAMA JURÍDICO DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS NO BRASIL E PERSPECTIVAS FUTURAS DE ATUAÇÃO

*André da Silva Ordacgy*<sup>554</sup>

*Lucas Krauss*<sup>555</sup>

*Daniela Custódio*<sup>556</sup>

---

554 Mestre em Estado, Direito e Justiça pela Universidade Estácio de Sá no Rio de Janeiro. Presidente da Câmara Nacional de Coordenação de Direitos Humanos e Tutela Coletiva da Defensoria Pública da União. Defensor Público Federal titular do 1º Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva do Rio de Janeiro, motivo pelo qual está em constante interação com os movimentos sociais.

555 Graduado em Comunicação Social, habilitação Jornalismo, pela Faculdade Cásper Líbero. Roteirista e Diretor do Documentário “Democratização FM”, sobre as rádios comunitárias no Brasil. Membro efetivo do Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, entidade componente do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

556 Advogada responsável pelo Centro de Referência Legal em Liberdade de Expressão e Informação do escritório para a América do Sul da associação ARTIGO 19.

## RESUMO

O presente artigo apresentará, em linhas gerais, a estratégia escolhida pelo governo federal para a implementação do direito humano fundamental à comunicação para todos os brasileiros, apontando as críticas necessárias, notadamente pela pouca relevância que outorgou neste cenário ao sistema de radiofusão comunitária (rádios comunitárias). As rádios comunitárias efetivam o direito à comunicação na sua expressão máxima de: liberdade de expressão, manifestação do pensamento, direito de informar e de ser informado. Entretanto, consoante afirmado pela Associação Mundial das Rádios Comunitárias, somente o Brasil e a Guatemala criminalizam a emissão não autorizada de sinal radiofônico, o que traduz verdadeira afronta aos direitos humanos, motivo pelo qual o relator especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, e o relator especial da OEA (Organização dos Estados Americanos) para a Liberdade de Expressão, em informe anual conjunto escrito pelas organizações em 2010 (referente ao ano de 2009), disseram que, com relação aos veículos comunitários no Brasil, há falta de reconhecimento legal específico, ausência de frequências e mecanismos de financiamento suficientes. Cumpre salientar que, internamente, o combate a qualquer afronta aos direitos humanos é (ou ao menos deveria ser) objeto de repressão estatal, considerando o vetor axiológico que fundamenta a República e orienta a atividade administrativa, qual seja, a dignidade da pessoa humana. Tramita na Câmara dos Deputados Federais, desde 2009, o PL n° 4.573/2009, que pretende descriminalizar a conduta penal dos que mantêm e operam sistema de radiofusão comunitária. Questiona-se, no entanto, a excessiva morosidade da sua tramitação legislativa, visto que continua havendo forte repressão pelo aparato policial e judiciário. Porém, esse cenário de total ausência de democracia nas comunicações brasileiras, resultando na repressão desproporcional do Estado às rádios

comunitárias, começa a ser mudado nos últimos anos com a atuação da Defensoria Pública da União.

Palavras-Chave: Rádio Comunitária; Direito Humano à Comunicação; Defensoria Pública da União.

## 1 INTRODUÇÃO: DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO E SEU DESENHO INTERNACIONAL E NO BRASIL

Assim como o direito à saúde, à moradia, à educação e ao trabalho, direitos considerados básicos e essenciais a todos os cidadãos do mundo, o direito de receber e transmitir informações também é reconhecido como pertencente ao rol dos direitos humanos, inserido no plano internacional a partir do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948<sup>557</sup>.

A continuidade ao entendimento da comunicação como um direito partiu de debates ocorridos na própria ONU, no âmbito da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura), no final da década de 1970. Para embasar as discussões sobre uma nova ordem mundial da informação e da comunicação (Nomic), a UNESCO montou uma comissão liderada pelo irlandês Sean McBride com o objetivo de mapear a realidade da mídia no mundo. O relatório final, intitulado “Um Mundo e Muitas Vozes”, foi publicado em 1980 e tornou-se parâmetro no conceito do direito à

557

Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo XIX. Disponível em: <[www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em 07 Mai 2012.

comunicação. Assim definiu parte do documento:

Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como o direito de comunicar, passando-se por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes - individuais ou coletivos - mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Essa ideia de diálogo, contraposta à de monólogo, é a própria base de muitas das ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos.<sup>558</sup>

Tal compreensão também vem se consolidando nas últimas décadas no Brasil, desdobrando-se, por exemplo, no que diz a Constituição Federal de 1988 sobre o tema, ao considerar a livre expressão da atividade de comunicação como um direito básico fundamental, que, portanto, deve ser garantido pelo Estado a todos os cidadãos. Além das referências encontradas na Carta Magna, uma quantidade considerável de livros, teses de doutorado, mestrado e outras pesquisas realizadas no âmbito das universidades brasileiras vêm obtendo êxito ao aprofundar a temática da Comunicação Social para além dos já estabelecidos e positivados conceitos de liberdade de expressão, manifestação

---

558

UNESCO. *Um Mundo e Muitas Vozes* - comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

do pensamento, direito de informar e de ser informado.

O professor Aluizio Ferreira, em 1997, por exemplo, publicou tese fortalecendo o entendimento de que o direito à comunicação absorve e aprofunda tais direitos constitucionais já positivados. Ferreira defende, assim, o termo “direito à comunicação” como a expressão que melhor contempla o conceito:

Por conseguinte, para consagrar-se num só instituto jurídico o direito às três prestações - buscar, receber e comunicar informações -, a esse instituto não convirá denominar-se simplesmente direito à informação, nem direito de comunicar, mas direito à comunicação, único conceito gnosiologicamente adequado para compreender as três correspondentes faculdades [...].<sup>559</sup>

Mais recentemente, no início dos anos 2000, foi criada nos EUA a campanha Communications Rights in the Information Society (CRIS), que elegeu o direito à comunicação como programa para a discussão sobre o futuro convergente da mídia na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação. A campanha pretendeu difundir a noção de que o direito de comunicar constitui um direito humano universal que assume e está a serviço de outros direitos humanos<sup>560</sup>.

Em 2005, como parte do projeto de Governança Global da

---

559 FERREIRA, Aluizio. *Direito à informação, Direito à comunicação*. São Paulo, Ed. Celso Bastos, 1997.

560 MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

Campanha CRIS, o Intervenções - Coletivo Brasil de Comunicação Social - trouxe contribuições adicionais ao atrelar o conceito do direito à comunicação as já consagradas noções de liberdade de expressão e livre manifestação da palavra:

Há que se compreender, portanto, o próprio termo liberdade de expressão sob a perspectiva do direito humano à comunicação e, assim, considerar que é dever do Estado garantir a livre expressão por meio da promoção do acesso igualitário de todos os cidadãos aos meios de produção e difusão midiática.<sup>561</sup>

O direito à comunicação, portanto, apesar da nomenclatura e da efetiva compreensão conceitual ainda estarem em processo de consolidação, pode ser tido como espécie de garantidor das condições para o pleno exercício da liberdade de expressão.

Ele nos obriga a compreender de forma muito mais ampla o espírito da “liberdade de expressão” enquanto liberdade que não apenas requer a ausência de limitações sobre os indivíduos, mas também a eliminação das restrições que pesam sobre setores inteiros da sociedade e, em paralelo,

---

561 INTERVOZES. Relatório de pesquisa - O Direito à comunicação no Brasil (versão final). São Paulo: Intervenções, 2005.

a criação de instrumentos e recursos para construir o acesso dos grupos excluídos aos meios de comunicação.<sup>562</sup>

O Brasil também é signatário do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo governo brasileiro em 1992, através do Decreto 678. O artigo 13 do tratado internacional em questão dispõe sobre a liberdade de pensamento e de expressão:

Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

Enquanto a compreensão do conceito se massifica e a nomenclatura ideal é estudada, uma análise da vertente prática deste processo comprova que o cenário é de violação cotidiana deste direito. Isso porque um dos principais instrumentos hoje para o exercício do direito à comunicação, em seu sentido amplo, é representado pela operação das rádios comunitárias, segmento mais bem caracterizado como movimento social no âmbito da comunicação.

---

562

INTERVOZES. Contribuições para a construção de indicadores do direito a comunicação. 1. ed. - São Paulo: Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

A existência de um sistema de radiodifusão comunitária é garantida tanto por leis internas aos países, quanto por tratados internacionais. No caso do Brasil, após um longo processo reivindicatório, foi editada a lei 9.612, de 1998, que instituiu o serviço de radiodifusão comunitária, e o decreto 2.615, também de 1998, que estipula as regras que deverão ser cumpridas pelas associações civis para obterem autorização para prestar este serviço.

O atual panorama das Rádios Comunitárias no Brasil traz profundas reflexões sobre a forma que este segmento tem sido tratado pelo poder público. Segundo o Ministério das Comunicações, em fevereiro de 2012 existiam mais de 4.421 rádios comunitárias no país<sup>563</sup>. Sabe-se que a demanda por autorizações é infinitamente maior do que as que chegam ao final do processo e também é fato que há mais rádios comunitárias sendo fechadas cotidianamente no Brasil do que rádios obtendo autorização para funcionamento. O atual sistema de análise dos processos no Ministério das Comunicações impede que as associações estejam protegidas pela legalidade.

A título de exemplo, em abril de 2006, no estado de São Paulo, de um total de 2.568 rádios que solicitaram permissão para operar, apenas 250 obtiveram autorização<sup>564</sup>. Nesse meio tempo, no entanto, as ações da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e da Polícia Federal, responsáveis pelo fechamento das

---

563

Portal do Ministério das Comunicações do governo brasileiro. Disponível em: <[www.mc.gov.br/noticias-do-site/24086-24022012-ministerio-das-comunicacoes-completa-45-anos](http://www.mc.gov.br/noticias-do-site/24086-24022012-ministerio-das-comunicacoes-completa-45-anos)>. Acesso em 02 Mai 2012.

564 ARTICLE 19. Declaração Final da Missão ao Brasil sobre a situação da liberdade de expressão. São Paulo/Londres: Article 19, 2007.



emissoras, seguem implacáveis. O aparato técnico e o dinheiro público gasto nestas operações, inclusive, podem e devem ser questionados por qualquer cidadão brasileiro, uma vez que, a título de exemplo, em 2002, havia cinco vezes mais processos contra rádios de baixa potência na Justiça Federal Criminal do que processos contra tráfico internacional.<sup>565</sup>

Ou seja, no Brasil, o conjunto das rádios comunitárias e de baixa potência enfrenta o poderio econômico em sua forma mais severa, trazendo como consequência ações de intensa repressão por parte do Estado brasileiro, que viola de forma evidente o direito humano à comunicação. Tal cenário fez com que a UNESCO tenha manifestado preocupação com este tratamento dado pelo Estado às emissoras comunitárias, salientando em 1995 o seguinte:

#### 4. COMUNICAÇÃO, INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA

##### 4.1 Grande programa IV: comunicação, informação e informática.

A Conferência Geral,

[...]

B. No marco do programa IV.2, “Desenvolvimento da capacidade em comunicação, informação e informática”,

a) fomentar, particularmente nos Países em desenvolvimento, o estabelecimento de meios de comunicação comunitários em zonas rurais e

---

<sup>565</sup> BALDRESCA, Raecler. *Da radiodifusão comunitária no contexto do estado democrático de direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

desfavorecidas, assim como nas grandes cidades, facilitando deste modo instrumentos à sociedade civil para que participe no processo de desenvolvimento.<sup>566</sup>

Da mesma forma, o relator especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, e o relator especial da OEA (Organização dos Estados Americanos) para a Liberdade de Expressão, em informe anual conjunto escrito pelas organizações em 2010 (referente ao ano de 2009), disseram que, com relação aos veículos comunitários no Brasil, há falta de reconhecimento legal específico, ausência de frequências e mecanismos de financiamento suficientes. O relatório também tece comentários sobre o Projeto de Lei – PL nº 4.573, enviado ao parlamento brasileiro em 2009, que descriminaliza a operação de radiodifusão sem licença. A OEA também pede prudência ao Brasil na adoção de medidas penais e comenta que é indispensável considerar os parâmetros de pluralismo e diversidade nestas decisões.<sup>567</sup>

O Site BNC Notícias informa que, “segundo a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc), somente o Brasil e a Guatemala tratam com processos criminais a emissão não autorizada de sinal radiofônico”.<sup>568</sup>

---

566 GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

567 Site Observatório do Direito à Comunicação. **OEA relaciona concentração da propriedade a censura**. Disponível em: <[direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=6712](http://direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6712)>. Acesso em 03 Mai 2012.

568 Site BNC Notícias. **Decisão do STF é instrumento contra criminalização de rádios comunitárias**. Disponível em: <<http://neutoncesar.blogspot.com.br/2013/09/decisao-do-stf-e-instrumento-contr.html>>. Acesso em 30 Set 2013.

O Projeto de Lei nº 4.573/2009, atualmente em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, objetiva alterar o artigo 183 da Lei Geral de Telecomunicações, isentando de sanção penal a conduta de transmissão clandestina de telecomunicações que seja identificada como radiofusão. Também pretende revogar o artigo 70 do Código Brasileiro de Telecomunicações, que tipifica penalmente “a instalação ou utilização de telecomunicações, sem observância do disposto nesta Lei e nos regulamentos”, com pena de um a dois anos, com aumento em caso de dano a terceiros.

Esses dois dispositivos legais supracitados são comumente utilizados pelos meios de repressão policial para justificar a prisão e a abertura de processo criminal contra os responsáveis pela manutenção e operação das emissoras comunitárias. Caso o PL nº 4.573/2009 venha a ser aprovado com essas alterações, a pessoa que colocar uma rádio comunitária no ar anteriormente ao recebimento de autorização do Ministério das Comunicações (cujas autorizações, na prática, tem levado vários anos), não poderá mais ser presa ou processada criminalmente, refletindo, portanto, uma concepção de que somente deve ser criminalizado o que atenta contra os bens jurídicos relevantes da humanidade. Do contrário, a abordagem sobre o assunto deve ser administrativa apenas. Este é inclusive o entendimento internacional sobre a temática, ou seja, que deve ser abolida a criminalização e que a legislação dos países trate os pretensos radiodifusores dentro dos limites do razoável e com patamares mínimos entre os sistemas.

Entretanto, o PL nº 4.573/2009 endurece na esfera

administrativa. Apesar da descriminalização, a transmissão sem autorização do Ministério das Comunicações continua sendo considerada um ilícito civil. O PL n° 4.573/2009 não faz uma distinção objetiva em relação à natureza da programação veiculada ou da organização responsável pela emissora considerada não-autorizada. Em outras palavras, seriam abrangidas por este conceito tanto as rádios comunitárias, como rádios e emissoras de televisão de caráter comercial que operem sem licença apropriada.

A importância que os mecanismos internacionais dão ao tema deve-se ao fato de que o serviço prestado pelas emissoras nas comunidades cumpre um papel fundamental na democracia e na efetivação do direito humano à comunicação, meio pelo qual se alcançam diversos outros direitos fundamentais.

Em todo o país, apesar dos números indicarem que a maioria da comunicação no Brasil é exercida pelas rádios comunitárias, na prática elas são retratadas como ilegais, como se estivessem à margem da sociedade ou não compusessem o campo público da comunicação, previsto a existir constitucionalmente no artigo 223 da Carta Magna brasileira.<sup>569</sup>

As principais leis utilizadas para a sanção penal de rádios de baixa potência continuam sendo o artigo 70 do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), datado de 1962, e a Lei Geral de Telecomunicações, de 1997. Ainda dentro do ordenamento

---

569 Art. 223. Constituição da República Federativa do Brasil: “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.”

jurídico atual, o diploma legal que regula o setor de radiodifusão comunitária é a lei nº 9.612/98, atendendo regras específicas e posteriores a todas as demais legislações citadas.

E ainda há enorme discrepância de tratamento jurídico verificado no Brasil e em outros países, inclusive alguns bem próximos a nós, como Argentina e Uruguai. Enquanto, no Brasil, as rádios comunitárias ficam confinadas a apenas uma frequência por localidade, as rádios sem fins lucrativos e as rádios comunitárias na Argentina e no Uruguai podem ocupar 33% do espectro eletromagnético. O Uruguai possui hoje a mais avançada legislação de rádios comunitárias da América Latina. Um terço das frequências de AM e FM uruguaias estão reservadas especificamente para as rádios comunitárias. Já a Ley de Medios da Argentina assegura, em seu artigo 89, alínea 'f', a reserva de “treinta y três por ciento (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro.”<sup>570</sup>

No Brasil, como recentemente constatado em pesquisas realizadas pelo Intervezes, o limite de atuação das rádios comunitárias, hoje de 1 km de raio, mesmo na melhor distribuição possível por qualquer que seja a localidade, não há como cobrir mais de 20% do território com o serviço. Em outras palavras: como resultado da vigência da lei 9.612/98, constata-se

---

570 Site do Ministério de Indústria, Energia e Mineração do governo do Uruguai: <[www.miem.gub.uy](http://www.miem.gub.uy)>; Consulta pública sobre projeto para nova Lei de Rádio e Televisão: <[www.consultapublica.info](http://www.consultapublica.info)>. Administração Nacional de Telecomunicações: <[www.antel.com.uy](http://www.antel.com.uy)>. Acesso em 03 Mai 2012.

que mais de 80% do território de cada localidade não tem direito ao serviço. Isso ocorre devido a combinação de três fatores: o alcance máximo de 1 km de raio, a reserva de apenas uma frequência por localidade, e a distância mínima de 4 km para as rádios equidistarem entre si.

Citando apenas dois exemplos: em uma localidade pequena, de 4 km X 4 km, só poderá haver uma rádio, e ela poderá atingir, com 1 km de raio, 3,14km<sup>2</sup> dos 16 km<sup>2</sup> totais. Menos de 20%. Numa localidade maior, de 8 km X 8 km, se as rádios seguirem a melhor distribuição possível no território (com seu círculo de proteção de 2 km tangenciando-se), poderá haver quatro rádios. Elas ocuparão, somadas, 12,56km<sup>2</sup> dos 64 km<sup>2</sup> totais. De novo, menos de 20%, fazendo com que a definição de área de abrangência feita pela norma atual, como sendo 1 km de raio, tenha criado zonas de exclusão. O mínimo, portanto, seria a norma definir uma área de abrangência de 2 km.

Porém, esse cenário de total ausência de democracia nas comunicações brasileiras, resultando na repressão desproporcional do Estado às rádios comunitárias, começa a ser mudado. E a atuação da Defensoria Pública da União nos últimos anos vem comprovando isso, como será demonstrado adiante.

## **2 DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS SOBRE OS TIPOS PENAI APLICÁVEIS À RADIOTRANSMISSÃO COMUNITÁRIA**

A associação ARTIGO 19, inicialmente, em conjunto com o Escritório Modelo da PUC e Intervezes, discutiram a importância de haver um levantamento sobre a forma como o Poder Judiciário interpreta a legislação que trata da radiodifusão comunitária, dentro do contexto constitucional da Comunicação Social. Assim, decidiu-se por realizar uma pesquisa a partir do termo “radio comunitária”, em julgamentos realizados entre 01/01/2010 a 31/12/2011, nos Tribunais Regionais Federais (TRF) das cinco regiões.

Para tanto, é importante evidenciar que rádio comunitária é definida pela legislação brasileira como radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço. E, entende-se por baixa potência o serviço de radiodifusão prestado à comunidade, com potência limitada a um máximo de 25 watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.

Numa análise preliminar verificou-se que: há debate nos Tribunais Federais quanto à lei adequada para o indiciamento das rádios comunitárias, isto porque existem dois dispositivos semelhantes que determinam penas diferentes.

Há diversas semelhanças no entendimento dos tribunais, a mais contundente no sentido da impossibilidade de o Poder Judiciário intervir diretamente na concessão de outorga às rádios comunitárias diante da demora e omissão do Poder Executivo. Assim, mesmo em casos de injustificada demora por parte da Administração, não se considera constrangimento ilegal a busca

e apreensão de equipamentos quando a rádio encontra-se em funcionamento, visto que os Tribunais entendem que para o funcionamento, faz-se necessário a prévia autorização do Poder Público.

Outro ponto de convergência entre os tribunais diz respeito à conceituação dos delitos descritos no artigo 183 da Lei 9.472/97 como crimes de perigo abstrato, isto é, predomina nos Tribunais Regionais Federais o entendimento de que, para a consumação de tais delitos bastaria a comprovação de funcionamento clandestino da rádio, sem prévia autorização do Poder Público, isto é, não há que se analisar os fins sociais da transmissão e se o aparelho transmissor pode efetivamente causar dano concreto (lesividade).

A doutrina conceitua os crimes de perigo como sendo aqueles que se consomem com a mera probabilidade de lesão ao bem jurídico tutelado – no caso: segurança e efetividade dos serviços de telecomunicações e o monopólio estatal –, ou seja, basta, para a consumação, que se produza uma situação de perigo para o bem jurídico tutelado pela norma penal, ao contrário dos chamados crimes de dano, em que se exige a lesão efetiva ao bem jurídico tutelado para a sua consumação (exemplo: a consumação do homicídio só se dá com a supressão do bem jurídico tutelado - a vida).

Já os crimes de perigo abstrato são aqueles em que o crime se considera consumado, independentemente da prova de o bem jurídico tutelado ter sofrido ameaça de lesão. Fosse crime de perigo concreto, seria necessário analisar se a potência do



rádio transmissor era apta a provocar ou não interferências ou danos em outros meios de comunicação.

Os tribunais entendem que a operação clandestina de estação de rádio é crime de perigo abstrato ou formal, sendo o risco de lesão presumido pelo legislador e sua consumação ocorre no momento em que o agente desenvolve a atividade clandestina, independentemente das consequências dela advinda. A ocorrência de dano foi prevista pela norma como causa de aumento de pena.

Na prática, implica dizer que basta a comprovação de funcionamento clandestino da rádio, sem prévia autorização do Poder Público, para a tipificação do crime, sem a necessidade de aquilatar os fins sociais da transmissão e ainda que o aparelho transmissor seja de baixa potência.

Entre os Tribunais há um grande debate sobre qual a legislação aplicável para os casos penais que envolvem rádios comunitárias. Encontramos duas posições, as quais serão explicadas a seguir.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região entende que o art. 183 da Lei 9.472/97, que tipifica a conduta de desenvolver clandestinamente atividades de telecomunicação, revogou a antiga previsão penal prevista no art. 70 da lei 4.117/62, e assim aplica a pena mais grave, de dois a quatro anos, para os casos que envolvam rádios comunitárias.

Em sentido contrário, uma parte considerável do Tribunal Regional Federal da 5ª Região entende que as rádios comunitárias não devem ser regidas por leis penais, visto que configuraria somente ilícito administrativo, não se aplicando

nenhum dos dispositivos citados anteriormente. Dessa forma, os desembargadores desta Região entendem que somente irão aplicar-se sanções penais nos casos de rádios clandestinas, e não às rádios comunitárias caracterizadas pela baixa potência do rádio transmissor, pelo seus fins sociais e não lucrativos. E para as rádios clandestinas aplicar-se-ia a lei mais benéfica, qual seja, o artigo 70 da Lei 4.117/62 (pena de um a dois anos).

O Desembargador Federal PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA em seu relatório na apelação criminal 2005.81.00.019522-9, 3ª Turma, expõe que, nos casos das rádios comunitárias, não se aplica nem o art. 70 da lei 4.117/62 (CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações), nem o art. 183 da Lei 9.427/97 (LGT – Lei Geral de Telecomunicações). Isso porque “a atividade das rádios comunitárias tem regulação exclusiva através da lei 9.612/98, de índole exclusivamente administrativa e não penal, diversamente do que ocorre com as leis nº 9.472/97 e nº 4117/62”. Externando a mesma posição do relator supra no julgado em questão, está o posicionamento do Desembargador VLADIMIR CARVALHO<sup>571</sup>.

Portanto, no Tribunal Regional Federal da 5ª Região prevalece majoritariamente o entendimento de que se a transmissão clandestina tiver por origem rádio comunitária, o fato é atípico. E caso se trate de rádios não comunitárias, aplicará a lei mais benéfica ao réu, qual seja o artigo 70 da lei 4.117/62.

Nos recursos que tramitaram no Tribunal Regional da 3ª

---

571 Neste mesmo sentido, julgado do TRF 5ª Região da 1ª e 3ª Turma: RSE 531/CE, rel. Des. Federal Ubaldo Ataíde Cavalcante; e ACR 4082-CE, Rel. Des. Federal Paulo Gadelha.

Região percebe-se que o artigo 70 da lei 4.117/62 é aplicado com maior recorrência do que o artigo 183 da Lei 9.472/97, uma vez que, nos votos, os desembargadores discorrem sobre a diferenciação entre rádios comunitárias e rádios clandestinas, defendendo que a Lei 9.427/97, em seu artigo 183, disciplina somente as rádios clandestinas. E que as rádios comunitárias, isto é, aquelas assim definidas pela Lei 9.612/98, devem, no âmbito penal, ser regidas pelo artigo 70 da Lei 4.117/62, o qual disciplina uma sanção mais amena àqueles que estiverem operando uma rádio comunitária sem as devidas autorizações.

No Tribunal Regional da 4<sup>a</sup> Região, observou-se com maior incidência a aplicação do Princípio da Insignificância. Os desembargadores que adotaram essa linha de decisão entenderam que os aparelhos de radiodifusão que operavam sem licença e na frequência das rádios denunciadas na ação penal não representavam um dano efetivo aos demais serviços de telecomunicação, vez que não apresentavam potencial lesivo aos sistemas de comunicação. Assim, nestes casos, não se estaria lesando efetivamente nenhum bem jurídico. O princípio da insignificância seria então uma medida mais benéfica para a sociedade do que a aplicação da lei penal, já que as rádios estariam prestando um serviço à comunidade.

Por fim, quanto ao Tribunal Federal da 2<sup>a</sup> Região, o entendimento mais recente, dentro do período da pesquisa, é no sentido da aplicação do 183, da Lei 9.472/97, inclusive contra as rádios comunitárias. Ressalte-se que Tribunal em questão é do entendimento de que coexistem os dois tipos penais, o previsto no

artigo 70 da lei 4.117/62 e disposto no artigo 183 da Lei 9.472/97.

### 3 DA POSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO INTERVIR NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE CONCESSÃO DE AUTORIZAÇÃO

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região entende que o pedido de autorização é de competência exclusiva do Poder Executivo, podendo, excepcionalmente, o Judiciário intervir em tal autorização, com base nos princípios da razoabilidade e moralidade, notadamente nos casos de demora pelo Poder Público em decidir sobre a concessão ou não da autorização.

Todavia, mesmo nestes casos, a intervenção do Judiciário se dá no sentido de primeiramente fixar um prazo para que a decisão autorizadora ou não da rádio comunitária seja proferida, não invadindo a competência do Poder Executivo a ponto de conceder ou não tal autorização. Isso porque, é corrente nas decisões do Tribunal, que: “mero pedido de autorização para funcionar, junto ao órgão competente, não propicia a aquisição de nenhum direito, senão uma simples expectativa, cujo implemento dependerá de a rádio comunitária atender aos pressupostos previstos em lei, para o seu funcionamento”.<sup>572</sup>

Com efeito, é entendimento amplamente majoritário no TRF 5ª Região de que a demora na finalização do procedimento administrativo para concessão de autorização de funcionamento

---

572 TRF 1ª Região, 6ª Turma, AMS 1999.38.00.018911-4/MG e Apelação Cível nº 004.38.03.002158-2/MG, 5ª Turma.

da rádio comunitária, autoriza, excepcionalmente, intervenção do Poder Judiciário, para, em um primeiro momento, fixar prazo razoável para que a Administração finalize o respectivo procedimento<sup>573</sup>. Mesmo porque:

[...] o requerimento administrativo para a obtenção da autorização de funcionamento, a pendência do procedimento administrativo, não justifica, por si só, a concessão de édito judicial que assegure desde logo o seu funcionamento. É que não poderia o Judiciário imiscuir-se em tarefa afeta à autoridade administrativa, já que estaria exorbitando suas prerrogativas, assumindo função para a qual não foi designado na organização do Estado.<sup>574</sup>

Note-se, que na seara administrativa, a exigência de prévia autorização do Poder Público para o exercício da atividade de radiotransmissão é imposta ainda que se trata de rádio comunitária, com radiotransmissor de baixa potência e sem o intuito lucrativo<sup>575</sup>.

Seguindo o entendimento majoritário do Tribunal, em

---

573 TRF 5ª Região, 1ª Turma, Apelação Civil 200881000075523.

574 AC 416602, 2ª Turma, TRF 5ª Região, votação unânime. Também neste sentido a 1ª Turma do respectivo Tribunal, por votação unânime proferida no AC 2007.80.01.000131-1, relator ROGÉRIO FIALHO MOREIRA.

575 Nesse sentido: TRF 5ª Região, 2ª Turma, AC 438817/PB, relator Desembargador Federal Manuel Maia, v.u.

sede de agravo de instrumento, a 3ª Turma manteve a decisão monocrática no sentido de indeferir antecipação de tutela para o funcionamento de rádio comunitária, independentemente de autorização do Poder Concedente. Reforçou-se o entendimento de que a atividade de radiodifusão, ainda que comunitária, somente pode ser exercida após prévia autorização do Poder Público. Com efeito, o art. 223, caput, da Constituição Federal, não deixa qualquer margem de dúvida quanto à imprescindibilidade de autorização do Poder Público para que possa ser regularmente implementado o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Assim, inexistindo na hipótese a devida autorização do Poder Público competente - no caso, do Ministério das Comunicações - não há como se admitir o funcionamento da rádio, ainda que na modalidade comunitária.

Seguindo esta orientação, o TRF da 5ª Região não concede mandado de segurança para assegurar o funcionamento de rádio comunitária cujo processo administrativo de autorização ainda esteja em trâmite perante o Poder Concedente.

O Tribunal da 2ª Região, também nesse sentido decidiu no MS 2000.40.00.003757-5/PI, de relatoria da Juíza Federal MÔNICA NEVES AGUIAR DA SILVA (Juíza Convocada), que foi acompanhada pelo restante da Turma, por unanimidade: “tal fato, ainda que viole os princípios da moralidade, razoabilidade e eficiência, não autoriza o deferimento de pedido de funcionamento precário de rádio comunitária pelo Poder Judiciário”. E acrescenta, ainda que:

[...] a demora injustificada na análise do pedido de registro e/ou de autorização para funcionamento da rádio comunitária pode e deve ser coibida mediante a atuação do Poder Judiciário, mas através da fixação de prazo razoável para a análise do pedido, e não por meio da imediata autorização judicial para o exercício da atividade.<sup>576</sup>

O TRF da 2ª Região entende, também, que não obstante a existência de pedido administrativo de autorização de funcionamento de rádio, a ANATEL, em verificando a existência de clandestinidade, tem legitimidade para, juntamente com a Polícia Federal, promover a busca e apreensão das antenas e equipamentos clandestinos, ainda que seja por meio de ação judicial<sup>577</sup>.

Por fim, os Tribunais Regionais entendem que a demora pelo Poder Executivo em analisar os pedidos de outorga não constitui violação ao direito à liberdade de expressão, nem à liberdade de pensamento, pois conforme entendimento majoritário externado: “as garantias previstas nos arts. 5º, IX, XIII e XIV, 220, § 1º, da Constituição Federal devem ser interpretadas em consonância com outras normas da Lei Fundamental especialmente com as constantes dos seus arts. 21, XII, “a” e

---

576 AMS 2005.38.00.006583-5/MG, Rel. Desembargador Federal João Batista Moreira, Quinta Turma, DJ p.140 de 31/01/2008.

577 TRF 2ª Região, 7ª Vara Especializada, Apelação nº 2007.51.01.018547-5.

223”<sup>578</sup>. O mesmo entendimento é encontrado na 1ª Região, como por exemplo, no voto proferido pela Desembargadora SELENE MARIA DE ALMEIDA, na apelação cível nº 2003.33.00.029649-4/BA, TRF 1ª Região, 5ª Turma.

No APELREEX<sup>579</sup> 2008.83.00.018734-2, TRF 5ª Região, 3ª Turma, a autorização para o funcionamento de rádio comunitária, depende da aprovação do Poder Executivo da União, em especial o Ministério das Comunicações, sendo que a demora na apreciação do pedido não autoriza o funcionamento da rádio comunitária mediante a autorização dos Poderes Legislativos e Judiciário, fato este que NÃO viola valores constitucionalmente protegidos como liberdade da manifestação de pensamento e da expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IX e IX da CR)<sup>580</sup>.

Ainda nesse compasso, verifica-se que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região compartilha do entendimento de que não é possível ao Poder Judiciário intervir na autorização das rádios, visto que compete ao Poder Público autorizar o serviço de Radiodifusão, sendo que um acórdão indicou a possibilidade do Poder Judiciário, em caso de demora excessiva de apreciação pelo Poder Público, determinar um prazo para que o Executivo aprecie o pedido.

Contudo, uma visão diferenciada é ventilada no Tribunal

---

578 Conforme voto proferido pela Desembargadora SELENE MARIA DE ALMEIDA, na apelação cível nº 2003.33.00.029649-4/BA, TRF 1ª Região, 5ª Turma.

579 Apelação em Reexame Necessário.

580 TRF 5ª Região, 4ª Turma, AC 470215/PE, relatora Desembargadora Federal MARGARIDA CANTARELLI, v.u.



Regional Federal da 4ª Região, isso porque diante de injustificada demora do Ministério das Comunicações para a concessão das licenças de radiodifusão, os desembargadores entenderam que a demora na análise desses pedidos representa afronta aos princípios da razoabilidade e da eficiência, sendo assim justificável a intervenção do judiciário na seara administrativa para a concessão das referidas licenças.

## **4 DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM FAVOR DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS**

A instituição da Defensoria Pública Federal - como garantidora constitucional dos direitos humanos, como protetora de todo e qualquer sujeito de direitos que seja hipossuficiente ou em favor de grupos socialmente vulneráveis, como o são os atuantes em rádios comunitárias e rádios de baixa potencia Brasil afora - vem compreendendo a comunicação como direito humano e entendendo as necessidades das comunidades mais carentes por emancipação e cidadania. Os casos tratados pelos defensores públicos federais nos últimos anos serão elencados a seguir, e entre as teses apresentadas estão: o princípio da insignificância; a inconstitucionalidade do dispositivo legal que autoriza “busca” pela ANATEL de emissoras comunitárias em desacordo com a legislação; e a possibilidade de requerimento de licenciamento provisório.

Na Cidade do Rio de Janeiro, no final do ano de 2011, a

Defensoria Pública da União recebeu uma comunicação, por parte dos alunos, de que agentes de fiscalização da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) estavam presentes no campus do IFCS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, para fazer a apreensão do equipamento radiotransmissor da Rádio Pulga, uma rádio livre universitária de baixa potência, não-autorizada pelo Ministério das Comunicações, criada e mantida pelos próprios alunos da faculdade de Comunicação Social, e que funcionava dentro do próprio campus universitário há mais de uma década, com ciência e anuência tácita da própria reitoria universitária.

Os defensores federais<sup>581</sup> atenderam imediatamente à convocação dos estudantes universitários, de modo que ainda encontraram os fiscais da ANATEL fazendo a apreensão do equipamento. Indagados como chegaram à conclusão de existência do equipamento radiotransmissor, os fiscais mostraram pesquisa efetuada na internet e relatório gráfico de aparelho de busca da ANATEL que demonstrava a emissão de ondas transmissoras oriundas do campus universitário IFCS. Confrontados pelos defensores federais quanto à ilegalidade do procedimento, os fiscais chamaram a Polícia Federal, que entendeu por levar o equipamento para a sede da Superintendência da Polícia Federal e abrir ocorrência policial na Delegacia Federal de Plantão.

No entender da Defensoria Pública da União, a ANATEL não poderia de forma alguma efetuar a “busca” pela existência

---

581

Os titulares dos 1º e 2º Ofícios de Direitos Humanos e Tutela Coletiva da DPU-RJ, os defensores federais André Ordacgy e Daniel Macedo.

do equipamento radiotransmissor não-autorizado, visto que foi deferida liminar pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 1668, considerando inconstitucional o artigo 19, inciso XV, da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT), que permitia à ANATEL realizar “busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência”.

É bem verdade que, posteriormente, a Lei nº 10.871/2004, com a redação dada pela Lei nº 11.292/2006, que trata das agências reguladoras em geral (e não somente da ANATEL), confere poder de polícia aos fiscais das agências reguladoras para proceder à “apreensão de bens ou produtos”, podendo ainda requisitar, quando necessário, o auxílio de força policial federal ou estadual, em caso de desacato ou embargo ao exercício de suas funções.

Entretanto, no entendimento da Defensoria Pública da União a “busca” e a “apreensão” são atos distintos, que não se confundem, embora o último seja via de regra precedido pelo primeiro. Dessa forma, a ANATEL poderia fazer a apreensão do equipamento, na hipótese de uma denúncia recebida sobre a existência de um radiotransmissor na faculdade (neste caso, não haveria a “busca”, tão somente a “apreensão”), porém nunca poderia realizar uma “busca” para se chegar ao ato de apreensão.

No caso concreto, o ato de “busca” restou plenamente comprovado, na medida em que a equipe de fiscalização da ANATEL, anteriormente à “apreensão”, procedeu a uma pesquisa na internet sobre a existência da Rádio Pulga, e ainda lançou mão de aparato tecnológico para medir a emissão de ondas

radiotransmissoras saindo do campus da UFRJ, para caracterizar a atividade de funcionamento da rádio livre não-autorizada da faculdade naquele data.

Em que pese a evidente inconstitucionalidade do procedimento adotado pela ANATEL, o caso continua tramitando na esfera policial e o equipamento de radiotransmissão ainda permanece apreendido.

Outra relevante atuação da Defensoria Pública da União quanto à questão da repressão criminal é a pertinente à alegação do princípio da insignificância ou princípio da bagatela penal, cujos casos concretos começaram a chegar ao Supremo Tribunal Federal para efeitos de julgamento.

Este foi o caso, por exemplo, do habeas corpus HC 104530-RS, cuja pessoa assistida pela Defensoria Federal respondia pela acusação de manter emissora de rádio clandestina no Rio Grande do Sul, delito previsto no artigo 183 da Lei nº 9.472/97. O argumento da Defensoria Pública da União era de que a conduta do assistido não trazia potencialidade lesiva apta a justificar a incidência da reprimenda penal, visto que o assistido operava rádio comunitária em município com pouco mais de dois mil habitantes, no interior do estado, utilizando transmissor de 25 watts, considerado de baixa potência.

O habeas corpus foi impetrado no Supremo Tribunal Federal porque, apesar de a tese defensorial ter triunfado na primeira e segunda instâncias, o Superior Tribunal de Justiça – STJ afastou o princípio da insignificância e determinou o retorno dos autos ao juízo de primeiro grau para o prosseguimento do feito.

Além disso, a atividade desenvolvida não possuía reprovabilidade nem riscos sociais, pois a emissora era utilizada exclusivamente para a promoção de atividades educacionais, culturais e de lazer daquela comunidade. Ademais, sustentou-se que a rádio livre comunitária funcionava sem autorização apenas provisoriamente, vez que o pedido de autorização já havia sido protocolado no Ministério das Comunicações desde o ano de 2003.

O Ministro Relator do habeas corpus negou a liminar, por entender que esta somente poderia ser concedida em caráter excepcional, o que não ocorria na hipótese, visto que o acusado sequer se encontrava preso. No mérito, o habeas corpus HC 104530-RS restou ao final favorável à aplicação do princípio da insignificância à rádio comunitária gaúcha, tendo se beneficiado o acusado do empate na votação da Primeira Turma do STF.

Mais recentemente, a Segunda Turma do STF, por unanimidade, no RHC 118014, aplicou novamente o princípio da insignificância, verbis:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS  
CORPUS. PENAL. RÁDIO COMUNITÁRIA.  
OPERAÇÃO SEM AUTORIZAÇÃO DO  
PODER PÚBLICO. IMPUTAÇÃO AO  
PACIENTE DA PRÁTICA DO CRIME  
PREVISTO NO ARTIGO 183 DA LEI  
9.472/1997. BEM JURÍDICO TUTELADO.  
LESÃO. INEXPRESSIVIDADE.  
PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA.  
APLICABILIDADE. CRITÉRIOS

OBJETIVOS. PRESENÇA. APURAÇÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO. I – A aplicação do princípio da insignificância deve observar alguns vetores objetivos: (i) conduta minimamente ofensiva do agente; (ii) ausência de risco social da ação; (iii) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; e (iv) inexpressividade da lesão jurídica. II – Critérios que se fazem presentes, excepcionalmente, na espécie, levando ao reconhecimento do denominado crime de bagatela. III – Rádio comunitária que era operada no KM 180 da BR 230 (Rodovia Transamazônica), comunidade de Santo Antonio do Matupi, Município de Manicoré/AM, distante, aproximadamente, 332 km de Manaus/AM, o que demonstra ser remota a possibilidade de que pudesse causar algum prejuízo para outros meios de comunicação. IV – Segundo a decisão que rejeitou a denúncia, o transmissor utilizado pela emissora operava com potência de 20 watts e o funcionamento de tal transmissor não tinha aptidão para causar problemas ou interferências prejudiciais em serviços de emergência. V – Recurso provido, sem prejuízo da possível apuração dos fatos atribuídos ao paciente na esfera administrativa.<sup>582</sup>

Outro exemplo de atuação da Defensoria Pública da União na questão da proteção do direito à comunicação, através da radiotransmissão livre comunitária não-autorizada, foi através da Defensoria Pública da União em Minas Gerais (DPU/MG),<sup>583</sup> a qual ajuizou uma ação civil pública, junto à Justiça Federal, para obter licença provisória de funcionamento dos serviços de radiofusão comunitária em favor dos moradores do bairro Ipê, região nordeste de Belo Horizonte. A comunidade luta, desde 2006, pela permissão e democratização dos meios de comunicação, a fim de divulgar informações a todos os seus membros.

O pedido da Associação Comunitária do bairro foi negado, naquela ocasião, devido à rádio não atender aos critérios exigidos pelo Ministério das Comunicações, especificamente o de que as coordenadas geográficas propostas causariam interferência em outra estação de radiodifusão.

Dessa forma, os moradores interessados na instalação da rádio comunitária indicaram novo endereço, que foi aceito pelo Ministério das Comunicações em 2009. Porém, mesmo depois de superada a questão, o processo administrativo de implementação da rádio não foi aberto. Por conta disso, sob o argumento de que o exercício da liberdade de expressão e do direito de informar e de ser informado não podem se submeter à inércia da Administração Pública, a Defensoria Pública da União ajuizou ação civil pública para que fosse publicado aviso de habilitação no município de Belo Horizonte, que viabilizasse a participação da associação

---

583 A defensora pública federal responsável pelo caso foi a dra. Giedra Cristina Pinto Moreira, titular do Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva do Núcleo de Belo Horizonte - MG.

comunitária em seleção cujo objeto fosse a concessão de licença provisória de funcionamento.

Os casos narrados acima constituem apenas alguns dos exemplos de atuação da Defensoria Pública da União, em todo o País, na defesa do direito constitucional à comunicação. Muito ainda há que ser feito, notadamente através de uma atuação extrajudicial de convencimento do Poder Legislativo quanto à descriminalização dessa conduta como tipo penal, como também através de uma maior atuação através da tutela coletiva, resolvendo os conflitos de forma macro.

## 5 CONCLUSÃO

Este breve artigo permite-nos concluir pela necessidade de alteração legislativa no sentido de unificar as normas referentes à radiodifusão comunitária, sendo indispensável que estas normas e as respectivas interpretações estejam de acordo com os princípios internacionais que tratam da liberdade de expressão e do direito à comunicação, notadamente quanto à urgente necessidade de se descriminalizar (não-penalizar) a prática da radiodifusão com fins sociais não-licenciada. Neste aspecto, importantes organizações da sociedade civil estão empenhadas nos debates referentes ao novo marco regulatório das comunicações, que deverá entrar em processo a partir de consulta pública a ser realizada pelo Ministério das Comunicações neste ano de 2012, reverberando debates em todo o país sobre os temas relativos à comunicação social e, assim, vários pontos debatidos nos itens anteriores e que



dizem respeito à radiodifusão comunitária.

Ademais, torna-se imperioso desburocratizar e criar mecanismos para assegurar a transparência e celeridade nos procedimentos em tramitação no Ministério das Comunicações, órgão nos qual os pedidos administrativos de autorização levam anos tramitando sem solução final, devendo se objetivar harmonizá-lo com os princípios constitucionais da razoabilidade, eficiência e razoável duração do processo (que engloba também os procedimentos administrativos).

Necessário também a previsão de mecanismos hábeis a facilitar o acesso das comunidades aos serviços de radiotransmissão, permitindo a capacitação de novos radiodifusores através de oficinas promovidas pelo Poder Público, buscando alternativas para se romper com o monopólio e oligopólio existentes, tornando a comunicação, de fato, um direito de todas e todos os cidadãos brasileiros.

## REFERÊNCIAS

ARTICLE 19. Declaração Final da Missão ao Brasil sobre a situação da liberdade de expressão. São Paulo/Londres: Article 19, 2007.

BALDRESCA, Raecler. Da radiodifusão comunitária no contexto do estado democrático de direito brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <[www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_](http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_)

universal.htm>. Acesso em 07 Mai 2012.

FERREIRA, Aloísio. Direito à informação, Direito à comunicação. São Paulo, Ed. Celso Bastos, 1997.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. A comunicação como direito humano: um conceito em construção. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

INTERVOZES. Contribuições para a construção de indicadores do direito a comunicação. 1. ed. - São Paulo: Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

INTERVOZES. Relatório de pesquisa - O Direito à comunicação no Brasil (versão final). São Paulo: Intervozes, 2005.

MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

Portal do Ministério das Comunicações do governo brasileiro. Disponível em: <[www.mc.gov.br/noticias-do-site/24086-24022012-ministerio-das-comunicacoes-completa-45-anos](http://www.mc.gov.br/noticias-do-site/24086-24022012-ministerio-das-comunicacoes-completa-45-anos)>. Acesso em 02 Mai 2012.

Site BNC Notícias. Decisão do STF é instrumento contra criminalização de rádios comunitárias. Disponível em: <<http://neutoncesar.blogspot.com.br/2013/09/decisao-do-stf-e-instrumento-contr.html>>. Acesso em 30 Set 2013.

Site do Ministério de Indústria, Energia e Mineração do governo do Uruguai: <[www.miem.gub.uy](http://www.miem.gub.uy)>; Consulta pública sobre projeto para nova Lei de Rádio e Televisão: <[www.consultapublica.info](http://www.consultapublica.info)>. Administração Nacional de Telecomunicações: <[www.antel.com.uy](http://www.antel.com.uy)>.

Acesso em 03 Mai 2012.

Site Observatório do Direito à Comunicação. OEA relaciona concentração da propriedade a censura. Disponível em: <[direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view%id=6712](http://direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view%id=6712)>. Acesso em 03 Mai 2012.

UNESCO. Um Mundo e Muitas Vozes - comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.



# CURSOS DE DEFENSORES POPULARES: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA EMANCI-PATÓRIA<sup>584</sup>

*Fernanda Galhardo Carpanelli*<sup>585</sup>

*Mariana Lins de Carli Silva*<sup>586</sup>

*Renata Cristina do Nascimento Antão*<sup>587</sup>

---

584 A experiência relatada ocorreu no ano de 2011, período em que as autoras trabalharam no Núcleo de Prática Jurídica □Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns□ da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

585 Assistente Social e mestranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Principais áreas de pesquisa e atuação: reformas neoliberais, política de habitação, capital financeiro, gestão urbana da cidade, formação profissional, ensino à distância, projeto ético-político profissional e vertente de Intenção de ruptura. Contato: [fernandacarpanelli@gmail.com](mailto:fernandacarpanelli@gmail.com)

586 Estudante de Direito da PUC-SP. Tem experiência na área jurídica, atuando principalmente nos seguintes temas: direito à moradia, ensino jurídico, direitos humanos e privação de liberdade. Contato: [mariana.linscs@gmail.com](mailto:mariana.linscs@gmail.com)

587 Advogada e mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área jurídica, com ênfase em Direitos Humanos, atuando principalmente nos seguintes temas: princípio da igualdade e racismo na escola, ações afirmativas, encarceramento e educação, direito à moradia, direito à comunicação e políticas públicas. Contato: [renata.antao@gmail.com](mailto:renata.antao@gmail.com)

## RESUMO

O presente artigo irá tratar da experiência de educação popular e educação em direitos nascida da parceria entre o Núcleo de Prática Jurídica Dom Paulo Evaristo Arns, Defensoria Pública de São Paulo e Apadep, e da sua importância em um contexto no qual o Acesso à Justiça é entendido enquanto apenas acesso ao Judiciário.

Palavras-Chave: Acesso à justiça, emancipação, educação popular.

## 1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS DIREITOS SOCIAIS

O Estado Social constituiu uma inovação no paradigma do Estado Liberal, mudando da postura negativa (de abstenção) para uma postura positiva (de prestação), mudança que veio alterar a concepção de Estado e das suas finalidades. Tal mudança de postura surgiu com as diversas demandas trabalhistas ocorridas na Revolução Industrial, momento no qual as massas operárias e o movimento sindical assumiram relevância social (GRINOVER, 2009), e com o início da chamada 2ª Era dos Direitos<sup>588</sup>, na qual

---

588 □O professor Antonio Augusto Cançado Trindade entende, entretanto, que a classificação não tem nenhum fundamento jurídico, nem tão pouco fundamento na realidade, tratando-se de uma teoria fragmentária, incompatível com a complexidade do direito. O ilustre professor entende que a classificação toma os direitos humanos de maneira dividida, teoria inaceitável uma vez que, na sua concepção, os direitos são indivisíveis e inter-relacionados. Uma interessante contribuição da crítica apresentada refere-se aos reflexos da classificação fragmentária sobre os direitos econômicos e sociais. Para os defensores da classificação em gerações, esses direitos são programáticos. Assim, enquanto as discriminações relativas a direitos individuais e políticos são absolutamente condenadas, as discriminações econômicas e sociais são toleradas, pois como entende a teoria fragmentária, são programáticos, portanto de realização progressiva. Para o ilustre professor, ao invés de ajudar a combater as discriminações econômicas

os direitos econômico-sociais também passaram a ter maior destaque.

Dentro deste processo de ampliação de direitos e busca por direitos sociais viveu-se um processo de Constitucionalização<sup>589</sup>, isto é, diversos direitos passaram a ser previstos no texto constitucional, e a Constituição passou a ser a base legitimadora de todo o sistema, sendo o repositório fundamental e expressão dos valores jurídicos e da ordem jurídica de um povo: “O instrumento jurídico básico para a garantia desses direitos é a Constituição, que proclama e prevê os meios para a busca de sua efetividade<sup>590</sup>”.

A Constituição tem fundamentos éticos, jurídicos e sociais que se encontram em todas as sociedades e em todos os seres humanos. A Constituição Brasileira de 1988, denominada Constituição Cidadã, foi promulgada em um processo de redemocratização e crise hegemônica, e acaba por apresentar o contraste dos diversos grupos sociais que buscaram ver seus direitos normatizados pelo texto constitucional.

Cabe-nos frisar que o conceito contemporâneo de Constituição reconhece o povo como sendo o efetivo detentor

---

e sociais, rejeitando-as, a teoria das gerações acaba por tolerá-las, convalidando as disparidades.□ (ANGIEUSKI, Plínio Neves. *Evolução dos Direitos Humanos: Crítica à Classificação em Gerações de Direitos*. Boletim Jurídico. Edição n. 138. Código da publicação:745).

589 Uma das características dos Estados marcadamente sociais é que seus textos constitucionais possuem maioria de normas organizacionais e normas programáticas, como a Constituição da República Federativa do Brasil.

590 DALLARI, Dalmo de Abreu (2010): *A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI*. São Paulo: Saraiva. p. 314.

do poder político; estabelece os procedimentos que legitimam o exercício do poder político pelos representantes dos seus efetivos titulares (o povo) e condiciona o exercício do poder político à realização dos direitos fundamentais.

A Democracia constitui-se, assim como as condições que legitimam, procedimental e materialmente, no exercício do poder do povo, pelo povo e para o povo, considerando “povo” como o conjunto mais amplo possível de pessoas relacionadas com o Estado. A Democracia é assim, ao mesmo tempo, um procedimento e um valor material que só se garante por meio de uma Constituição específica. Sendo a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade, e a igualdade de direitos, princípios que passaram a nortear os Estados.

Tanto é verdade, que o Estado Brasileiro tem dentre os objetivos fundamentais, constantes no artigo 3º, “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”, objetivos juridicamente vinculantes para todos os órgãos estatais, levando-nos a concluir que o nosso Estado Democrático Social de Direito destina-se a assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, direitos estes fundamentais.

A necessidade da adoção de uma postura ativa do Estado, postura esta normatizada constitucionalmente, nos leva a refletir que muitos dos problemas atualmente enfrentados



pelos movimentos sociais no que concerne ao acesso à justiça e à fruição de direitos fundamentais esbarram nas dicotomias do direito e principalmente no caráter prestacional dos direitos sociais, como o direito à educação, à moradia e à saúde, que são assim classificados por José Afonso da Silva:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade<sup>591</sup>.

A fruição de direitos sociais não são nem serão solucionadas da noite para o dia, devendo ser promovidas profundas mudanças não só nas organizações estatais, de pessoas e grupos sociais, como (e principalmente) na estrutura educacional (no presente caso na instrumentalização de coletivos específicos como os movimentos sociais de luta por moradia, saúde, etc.), visto esta ser um dos mais eficientes instrumentos emancipatórios da humanidade.

O curso de Defensores Populares busca, assim, formar

---

591 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 30ª edição, revista e atualizada. São

Paulo: Malheiros, 2008. p. 268-269.

lideranças populares para que estejam aptas a combater desigualdades e violações de direitos, às quais são submetidas diariamente. Suscitando questões referentes ao acesso à justiça, utiliza de metodologias da Educação Popular/Educação em Direitos Humanos.

## 2 A BUSCA PELO ACESSO À JUSTIÇA E O HISTÓRICO DOS ESPAÇOS

O curso Defensores Populares é realizado em parceria com a Defensoria Pública da União (DPU), a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE), a Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), a Associação Paulista de Defensores Públicos (APADEP), o Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns – da PUC/SP, e conta com o apoio da União dos Movimentos de Moradia e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

Dentro do Sistema de Justiça Brasileiro temos diversos órgãos e instituições como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a advocacia e a Defensoria, sendo as duas últimas tidas constitucionalmente como partes essenciais à justiça.

A Defensoria Pública é destinada ao atendimento da população necessitada, prestando assessoria jurídica àqueles que não possuem condições de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios. Previstas desde a Constituição de 1988, até o final de 2005 os Estados brasileiros de Santa Catarina e São Paulo ainda não possuíam Defensorias Públicas, sendo

que no Estado de São Paulo, a assistência jurídica pública se dava através da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ).

Em 14 de dezembro de 2005 o Projeto de Lei Complementar nº 18/2005, que cria a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, foi aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, sendo a Lei Complementar Estadual nº 988 de 2006, sancionada pelo Governador do Estado em 09 de janeiro de 2006. Importante frisar que, para que houvesse a aprovação do mencionado projeto de lei e da lei propriamente dita, houve muita luta popular, participação de movimentos sociais e de instituições da sociedade civil, havendo o Movimento Pela Defensoria Pública, conforme nos explica Luciana Zaffalon<sup>592</sup>:

A sociedade politicamente organizada, através do Movimento Pela Defensoria Pública, composto por mais de 400 representantes de entidades e movimentos sociais, desempenhou importante papel no cenário da criação deste novo órgão, essencial à efetivação do Estado Democrático de Direito. (...). Capitaneado inicialmente pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE) e pela Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV), teve início o Movimento pela Defensoria, que passou a empreender debates e promover a articulação de um número cada vez maior de entidades politicamente organizadas e movimentos sociais, que aderiram ao Movimento tanto no âmbito dos

---

592 Ouvidora Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Vice-Presidente do Colégio Nacional das Ouvidorias Gerais Externas das Defensorias Públicas do Brasil.

debates quanto através da subscrição do “Manifesto pela Criação da Defensoria Pública em São Paulo”<sup>593</sup>.

Vemos assim o quanto a luta pela criação da Defensoria está relacionada à luta dos movimentos sociais e de entidades politicamente organizadas, e o quanto estas concepções e deliberações da Defensoria Pública são e devem partir de processos de discussão pública<sup>594</sup>, legitimando as decisões coletivamente construídas.

Outro principal organizador do Curso de Defensores Populares, o Núcleo de Prática Jurídica – Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns”, inaugurado em 22 de agosto de 1999, integra o Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade de Direito da PUC-SP e presta gratuitamente serviços jurídicos a pessoas hipossuficientes. Sua assessoria jurídica se dá nas áreas do contencioso cível e penal (atendimento individual) e dos projetos sociais (atendimento coletivo), havendo uma equipe multidisciplinar de advogados, assistentes sociais, sociólogos e psicólogos para atuar em ambas as áreas.

O Escritório Modelo se difere das assessorias jurídicas populares desenvolvidas por Centros Acadêmicos e Departamentos

---

593

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. (2010): Participação Social: Inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

594

A Defensoria do Estado de São Paulo possui mecanismos de fiscalização externa, como a Ouvidoria-Geral e o Conselho Consultivo, que é integralmente composto por representantes da sociedade politicamente organizada. (CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. (2010): Participação Social: Inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo). p.64-65.

Jurídicos, pois sua criação busca cumprir o estabelecido na Portaria nº 1.886/94 do Ministério da Educação (MEC), no que se refere ao seu art. 10º, §1º, que trata do estágio de prática jurídica a ser supervisionado pela instituição de ensino superior, o qual é obrigatório e parte integrante do currículo do curso de direito.

Assim, dentro do projeto pedagógico do Escritório Modelo, busca-se desenvolver atividades articuladas com a realidade social, desenvolvendo no estudante consciência crítica da realidade que o cerca, procurando superar o enfoque tecnicista geralmente presente nos temas jurídicos.

No que se refere à área de projetos sociais, as principais frentes de atuação do Escritório Modelo são o direito à moradia, as rádios comunitárias, a população imigrante e a educação em direitos, realizada através de oficinas, de projetos como Balcão de Direitos<sup>595</sup>, e do Curso de Defensores Populares.

### 3 DA NECESSIDADE DO CURSO DE DEFENSORES POPULARES

Uma vez certos da necessidade da realização do curso como um meio facilitador do trabalho realizado junto aos sujeitos e grupos atendidos pelos espaços parceiros, o método a ser utilizado, assim como a metodologia foram questões centrais para a discussão e definição no trabalho, por determinarem a direção

---

<sup>595</sup> O Escritório Modelo desenvolve desde 2006 o projeto denominado □Diminuindo Distâncias Sociais□ que conta com o apoio do programa Balcão de Direitos da Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Neste, buscando aprimorar o trabalho de assessoria jurídica popular junto à população em situações vulnerabilidade social no município São Paulo.

social que o curso atenderia ao longo de seu desenvolvimento, defini-los de acordo com os objetivos que buscávamos atingir era o primeiro desafio da equipe.

Se pudéssemos iniciar esta discussão nos valendo do significado de cada expressão poderíamos lembrar que o método está definido no dicionário<sup>596</sup> como: “Maneira de dizer, de fazer, de ensinar uma coisa, segundo certos princípios e em determinada ordem, maneira de agir ou obra que reúne de maneira lógica os elementos de uma ciência, de uma arte etc.”.

Portanto, o método está ligado à dimensão do “modo” ou “jeito” de fazer determinada coisa. Já quanto à metodologia encontramos que ela é sempre “parte de uma ciência que estuda os métodos aos quais se liga ou de que se utiliza”. Neste caso definida a partir da escolha do método, e afirmar o oposto seria inverter não só a ordem dos fatores, mas também o produto resultante desta soma.

Entendemos que esta constatação é bastante importante quando tratamos de uma proposta educativa, pois não se trata apenas da escolha de determinados instrumentos para o exercício de ensinar, mas de estabelecer o objetivo maior proposto pela instituição e pelo grupo de educadores envolvidos no trabalho.

A identificação de que o método se refere sempre a nossa associação a uma determinada visão ideológica de homem, mundo

---

596  
08.09.2011,

Conforme <<http://www.dicionarioweb.com.br/metodo.html>> , acesso em

e sociedade (relações sociais estabelecidas) nos auxiliaram norteando as expectativas com relação ao curso e inclusive a necessidade de traçar o perfil dos participantes a ser selecionado para o acompanhamento do curso.

Sobre a metodologia adotada é essencial destacar que optamos pela proposta da educação popular porque o trabalho de formação é fundamental para a organização e a construção da unidade dentro dos movimentos sociais. A educação popular é uma linguagem mais acessível para as camadas empobrecidas da sociedade, uma metodologia que pode ser melhor absorvida pelas classes populares, vítimas da desigualdade de classes no que se refere inclusive a má distribuição de acessos e serviços referentes aos direitos fundamentais e as políticas públicas de um modo geral.

Talvez possa facilitar a compreensão do leitor se com o auxílio da produção realizada pelo CEPIS nos pudermos apontar do que não se trata a educação popular para melhor identifica-la como proposta de trabalho,

Educação popular não é um discurso acadêmico sobre um método, o que muitas vezes tem-se entendido, nem um produto acabado ou uma receita simples ou mágica. Não se confunde com uma dinâmica de grupo, usado como instrumento tático, para animar pessoas e grupos (...) Não é um método fácil, que populariza a complexidade, embora faça o esforço criativo de traduzir conceitos abstratos numa linguagem cotidiana, em

metáforas e símbolos acessíveis<sup>597</sup>.

Apostamos na metodologia de um trabalho popular por acreditar nas constatações possíveis que cada sujeito é capaz de traduzir através de suas experiências com o movimento ou a luta social desencadeada pela violação de direitos a que está submetido cotidianamente e pelos quais se põe em movimento pela garantia da dignidade humana.

A troca de experiências possíveis é capaz de aprimorar o fortalecimento que a convivência destes atores sociais propicia ao longo do processo. Estes, visivelmente concluem o curso expressando maior grau de empoderamento e resolutividade nos conflitos pela articulação desenvolvida com os demais estudantes.

O método, assim como a metodologia, se sustenta a fim de providenciar que os estudantes concluam o curso visualizando a si próprios como protagonistas na luta social as quais estão envolvidos.

Apostamos que as horas de estudo e reflexão, as leituras e as trocas em grupo conjuntamente ao diálogo proposto pelo debatedor convidado a cada dia de curso acaba por estimular e conduzir os estudantes a experiências práticas nas quais se portam como verdadeiros protagonistas no cotidiano das lutas travadas, conforme destaque da cartilha “Trabalho de base”, produzida pela equipe do CEPIS<sup>598</sup>:

597 VARIOS AUTORES (2008); Concepção de Educação Popular do CEPIS, São Paulo: Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae. p. 28.

598 CEPIS □ Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae



O método de agir, o jeito, é indispensável em nosso trabalho. É como um leme que corrige o rumo do barco para chegar onde estamos querendo. Nos ajuda a olhar a nossa caminhada, para que ela ande com menos tropeços. No entanto, a nossa forma de agir, a nossa metodologia de trabalho, não pode ser semelhante a que aprendemos nas escolas e que reproduzimos em nossas casas, trabalhos, relações pessoais e etc. Não pode ser uma metodologia autoritária feita pra domesticar (...) tem que fazer com que sejamos protagonistas de nossa história<sup>599</sup>.

Portanto pensar a Educação Popular nos termos propostos pelo curso Defensores Populares significa garantir uma sólida formação em direitos aos participantes, possibilitando que se instrumentalizem para uma real participação popular nos espaço de luta e de concretização de direitos, identificando as esferas ideológicas presentes na macro estrutura social, assim como as disputas ético-políticas presentes nestes espaços.

## 4 RELATO DE EXPERIÊNCIAS

No atual contexto de predominância da democracia representativa – com todas as ressalvas a respeito de sua

599

VARIOS AUTORES (2005); Trabalho de base: Teoria e Prática □ coletânea de textos, São Paulo: Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae. p. 58.

efetividade –, há que se retomar sua complementaridade com a participação popular direta. Para tal, é necessário que se concretize o diálogo entre Estado e movimentos sociais e dos movimentos sociais entre si. Por essa via, é possível compor uma articulação entre representação e participação social com o objetivo de estabelecer uma sociedade menos opressiva, enraizada na liberdade que interessa: aquela que podemos construir. De acordo com essa premissa, o curso em questão se apresenta como uma oportunidade de concretizar esses diálogos. Assim, são participantes ativos tanto os inscritos no curso (lideranças dos mais diversos movimentos populares) quanto os defensores públicos, advogados, estudantes e palestrantes (professores, militantes, defensores, magistrados, educadores populares, cineasta, entre outros). Trata-se de proporcionar um espaço de motivação do aprendizado baseada numa oferta diversificada, que respeita a multiplicidade das vivências e contribuições de cada sujeito.

Nesse sentido, todos os participantes como sujeitos ativos do processo de empoderamento, um processo de conquista coletiva fundada no enfrentamento de experiências plurais e teorias que as estudam no contexto histórico.

A participação direta é compreendida como um constante vir a ser, sempre em construção. Não há que ser entendida como dádiva, concessão de algo preexistente. Assim, é notório o comentário de Pedro Demo acerca da participação popular:

Participação, por conseguinte, não é ausência, superação, eliminação do poder, mas outra forma de poder. (...) não se trata de comparecer somente quando chamado, solicitado, requerido pela comunidade ou pelos interessados, porque isto facilmente recairia no imobilismo, até mesmo porque o fenômeno da participação na comunidade também não acontece de graça. Trata-se de outra forma de intervir na realidade, ou seja, uma forma que passa por dois momentos cruciais: pela autocrítica, que sabe corajosamente reconhecer suas tendências impositivas, e pelo diálogo aberto com os interessados, já não mais vistos como objeto, clientela, alvo.<sup>600</sup> .

No âmbito mais pragmático da experiência, há que se compartilhar alguns momentos de percepção da progressão dos inscritos na 3ª (terceira) edição do CDP. Os encontros são iniciados por apresentações elaboradas pelos próprios inscritos a partir de um texto de apoio sobre o tema da discussão a ser encampada e de suas próprias vivências de luta. Buscamos sempre a formação de uma dupla ou trio que se colocam à disposição de tal tarefa e que interagem sobre suas interpretações, construindo, assim, o ponto de partida da discussão. Essa dinâmica traduz as demandas diárias dos movimentos sociais como pressuposto para o encontro, sendo que o palestrante sempre busca direcionar sua

fala de acordo com as referências apresentadas e com as demais intervenções feitas no transcorrer do encontro.

Ainda, nota-se um crescimento quantitativo e qualitativo das intervenções dos inscritos. Esse fato se torna evidente nos momentos em que são abertas discussões sobre as temáticas do encontro, a linguagem e o método dos palestrantes bem como a avaliação geral do curso. Muitos sugerem propostas de novos debates e enfrentamentos, garantindo assim um aperfeiçoamento dialógico ao curso.

Cumpram ainda dar relevo à maior participação em atividades tanto institucionais quanto nos próprios movimentos sociais. No primeiro caso, neste ano (2011), cerca de 20 (vinte) inscritos participaram dos debates das Pré-Conferências Regionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sinteticamente, as Conferências possibilitam aos cidadãos e movimentos sociais eleger, de acordo com as propostas elaboradas durante as Pré-Conferências Regionais, as metas que integrarão o Plano de Atuação da Defensoria para o período compreendido entre os anos de 2012 e 2014. Dos 20 (vinte) participantes, 6 (seis) foram eleitos delegados e defenderam propostas elaboradas em conjunto nas Pré-Conferências. Vale frisar a importância desta participação considerando que a Defensoria Pública do Estado é a única instituição jurídica do país a contar com mecanismos de participação social que permitem a construção democrática de suas diretrizes institucionais. O interessante é que os participantes entendem o espaço das Conferências citadas como propícios

para dar efetividade às discussões contempladas no curso.

Quanto às atuações nos movimentos sociais, os exemplos são múltiplos: atuação junto ao movimento pró autistas, movimento de moradia, varias associações de bairro, pastorais da criança e juventude, movimento feminista e outros espaços específicos como o Movimento Superando o Lúpus, participação nos fóruns da Assistência Social entre outros.

Há o caso de alguns moradores de uma comunidade atendida pelo Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns” – PUC-SP que associando a luta popular com os debates proporcionados pelo curso têm viabilizado uma maior articulação em suas áreas de atuação, cristalizado, por exemplo, na criação de oficinas culturais e na mobilização para reuniões específicas.

## 5 RESULTADOS E PERSPECTIVAS

A partir do exposto, cabe concluir que o curso apresentado busca fortalecer as lutas sociais, tanto institucionais quanto as de caráter popular, com o objetivo de concretizar a inserção dos sujeitos nos movimentos sociais por meio da participação direta no campo da tomada de decisões políticas. Nessa perspectiva, é construída e, portanto, estimulada a vontade de participar dessas decisões a partir de indivíduos autônomos que constituem a si mesmo, de forma social e individual. É ilustre o posicionamento de Bauman:

[...] os principais obstáculos que devem ser examinados urgentemente estão ligados às crescentes dificuldades de traduzir os problemas privados em questões públicas, de condensar problemas intrinsecamente privados em interesses públicos que são maiores que a soma de seus ingredientes individuais, de recoletivizar as utopias privatizadas da “política-vida” de tal modo que possam assumir novamente a forma das visões da sociedade “boa” e “justa”<sup>601</sup>.

Assim, a escolha de trabalhar com coletivos diversificados corrobora para o processo emancipatório na medida em que, apesar de suas múltiplas lutas, é notável a existência de identidade em todos os movimentos sociais, tendo em vista seu caráter pedagógico, como versa o professor Miguel Arroyo:

Um ponto de partida poderia ser este: esses coletivos atualizam uma longa tradição, uma permanência de traços. De quem falam ou em nome de quem agem e falam os diversos movimentos sociais? Partem de suas necessidades, do direito à terra, ao teto, à moradia, à sua cultura e identidade coletiva... Falam deles, mas falam dos outros, dos iguais. Seu testemunho, suas necessidades e direitos são coletivos. São direitos humanos. Cada movimento não é só ele<sup>602</sup>.

---

601  
Zahar.p.62-63.

BAUMAN, Zygmunt (2000): Em busca da política. Rio de Janeiro: Jorge

602

ARROYO, Miguel (2003): Pedagogias em movimento – o que temos a

Há que dar relevo à perspectiva de que os cidadãos passam a enxergar os resultados de suas próprias decisões e não de decisões previamente dadas. Para isso, o espaço do curso visa a aprimorar a relação dos participantes com a linguagem, instrumentalizando sua capacidade de expressão e atentando sempre para uma visão estratégica de contexto e objetivos envolvidos nos mais diversos temas de interesse social postos em disputa nos campos de luta que envolvem os direitos fundamentais da pessoa humana.

Como consequência de todo o processo de emancipação, palestrantes e organizadores têm a tarefa de se tornarem supérfluos, fato decorrente do rompimento de vínculos de tutela fundados na idéia de autoridade (poder previamente estabelecido). O objetivo é que os participantes se lancem ao difícil exercício de se compreender, conforme destacou Duarte, “instância de decisão de sua própria vida, influenciando, dessa forma, a configuração da totalidade social”.<sup>603</sup>

É evidente que não vemos o curso ou os participantes por ele formado como solução ou resposta ao sistema capitalista e suas contradições por ele estabelecidas.

Consideramos a proposta uma estratégia concreta que viabiliza a luta social e que contribui para a formação de cidadãos que se identificam como sujeitos históricos, protagonistas da busca por um projeto societário a ser construído.

---

aprender dos Movimentos Sociais? Belo Horizonte: UFMG. p.47.

603

DUARTE, R. Teoria crítica da indústria cultural. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. Educação e Emancipação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

ANGIEUSKI, Plínio Neves. Evolução dos Direitos Humanos: Crítica à Classificação em Gerações de Direitos. Boletim Jurídico. Edição no 138. Ano: 2005. Código da publicação: 745.

ARROYO, Miguel. Pedagogias em movimento – o que temos a aprender dos Movimentos Sociais? Belo Horizonte: UFMG, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. Em busca da política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BRACHT, Valter; ALMEIDA, Felipe Quintão. Emancipação e diferença na educação: uma leitura com Bauman. Campinas: Autores Associados, 2006.

BRANDÃO, C. Rodrigues. O que é educação popular, São Paulo: Brasiliense, 2006.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Participação Social: Inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEMO, Pedro. Participação é conquista. São Paulo: Cortez, 1998.

DUARTE, R. Teoria crítica da indústria cultural. Belo Horizonte: UFMG, 2003.



GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. In O processo: estudos e pareceres. 2ª edição revisada e ampliada. São Paulo: DPJ Editora, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 30ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2008.

VARIOS AUTORES. Trabalho de base: Teoria e Prática – coletânea de textos, São Paulo: Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae, 2005.

VARIOS AUTORES. Concepção de Educação Popular do CEPIS, São Paulo: Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae, 2008.



# A DEFENSORIA PÚBLICA DA BAHIA E A ASSESSORIA JURÍDICA DA COMUNIDADE REMANESCENTES DE QUILOMBOLAS DE SÃO FRANCISCO DO PARAGUAÇU: EXPERIÊNCIA DE ACESSO À JUSTIÇA.

*Gilmar Bittencourt Santos Silva<sup>604</sup>*

## RESUMO

Este artigo trata da forma como a Defensoria Pública do Estado da Bahia desde 2009, através da atuação da Especializada de Direitos Humanos, vem acompanhando e apoiando judicial e extrajudicialmente as políticas públicas na comunidade tradicional de remanescentes de quilombolas, de São Francisco do Paraguaçu, comunidade de Cachoeira no Estado da Bahia, na sua luta para obter, com base na Constituição Federal, o seu direito a terra, atuando como verdadeiro agente assessoria popular e

604

Defensor Público do Estado da Bahia. Subcoordenador do núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública de 2009 a 2011. Especialista em Direito do Estado pela UFBA. Mestrando em Políticas Sociais e Cidadania pela UCSal.

agente político de transformação.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Políticas Públicas. Quilombolas.

## 1 INTRODUÇÃO

Em vista do debate, cada dia mais acirrado, sobre a legalidade e, mais propriamente, sobre a constitucionalidade do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que pretende regulamentar o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual reconheceu o direito à terra das comunidades remanescentes de quilombolas, há uma crescente necessidade de debater com profundidade os aspectos jurídicos dessa regulamentação, ao tempo em que se verifica que, por questões históricas, essas comunidades apresentam relevante atraso no desenvolvimento das políticas de educação, saúde, trabalho, segurança, segurança alimentar, entre outras.

Uma dessas comunidades que foram constituídas durante os séculos XVIII e XIX, no interior do estado, é a dos remanescentes de quilombolas de São Francisco do Paraguaçu, situada no distrito de Iguape, cidade de Cachoeira, cerca de 110 km da capital, Salvador. Em 2009, em reunião na sede da Defensoria Pública do Estado da Bahia, houve um compromisso entre a comunidade e a Defensoria Pública do Estado para que esta pudesse auxiliá-la em processos judiciais na Justiça comum, pois, em virtude da disputa pela terra, seus líderes vinham sofrendo diversos processos

judiciais com vistas a criminalizá-los.

Este trabalho tentará analisar, há um só tempo e de forma objetiva, como as políticas públicas foram implementadas desde 2009 na comunidade remanescentes de quilombolas e a participação da Defensoria Pública do Estado da Bahia na implementação destas políticas.

## 2 BREVE HISTÓRICO

Em mais de cinco séculos de história pós-descoberta do Brasil, mais de 300 anos se foram sob o julgo da escravização ou mesmo de apropriação do trabalho, primeiro do índio, e, depois, do homem negro oriundo da África.

Após mais de nove décadas do fim da escravidão, o homem que ficou no quilombo, seu remanescente, foi deixado de lado, esquecido pelo Poder Público, vivendo apenas da sua própria sorte. Um dos muitos relatos sobre o tema está no livro *Mocambo*, de Arruti<sup>605</sup>, que informa a dificuldade com que as pessoas chegavam ao Quilombo de Mocambo, no município sergipano de Porto da Folha:

Para encontrar a estrada de terra que leva ao Mocambo, depois de cerca de 4 horas de viagem, temos que abandonar a rodovia

---

605 ARRUTI, José Maurício. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. São Paulo: Edusc, 2005. p.253.

SE 206 no entroncamento do povoado de Vaca Serrada, entre Monte Alegre e Poço redondo, com mais uma hora de estrada não pavimentada que, descendo cerca de 30 km em linha reta passa pelo povoado do Ranchinho para chegar ao povoado de Niterói, às margens do São Francisco, e a cerca de 4km do Mocambo. Entre Ranchinho e Niterói estamos, então, na chamada “estrada nova”, que corta o interior da área atualmente reivindicada pelo Mocambo como território de ocupação tradicional.

Isso, adverte o autor, pois estas estradas foram abertas a partir de 1960 pelo Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS, portanto, antes disso, era ainda mais complexo o acesso a esta área.

Somente em 1981, no dia 20 de novembro, celebrou-se uma missa na qual, perante 8.000 (oito mil) pessoas, os representantes da Igreja Católica na cidade do Recife pedem perdão aos negros aquilombados, reconhecidos como os maiores inimigos da cristandade durante séculos. Segundo Arruti<sup>606</sup>:

Foi a missa dos quilombolas que se tornou um marco no revisionismo histórico da Igreja no Brasil e que propôs uma reapropriação simbólica das lutas e da vida do negro contemporâneo, de forma

---

606 ARRUTI, José Maurício. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. São Paulo: Edusc, 2005. p.77.

a tomá-las como dado cultural que deveria ser inserido na reflexão dos agentes eclesiais engajados socialmente, até então refratários à questão racial.

O movimento social que defendia as comunidades tradicionais de remanescente de quilombolas, reunindo dentro deste grupo partidos, sindicato de trabalhadores rurais, e representantes do movimento negro, conseguiu incluir na Constituição da República de 1988, ainda que na ADCT, uma cláusula que lhes reconhecia o direito a terra. Trata-se do art. 68, que tem a seguinte redação: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

O legislador constitucional declarou aos remanescentes de quilombos a propriedade das terras que já eram ocupadas pelos mesmos no momento da promulgação da Constituição da República. Entretanto, mais de uma década se passou sem que houvesse qualquer reconhecimento da propriedade, muito menos titulação de terra quilombola.

Em face da inércia do Estado brasileiro, sem regulamentar, por lei ou decreto, o art. 68 da ADCT, verificando-se a omissão do Governo nas duas esferas, em 21 de junho de 2000, um movimento social vinculado à comunidade remanescente do estado do Maranhão e com apoio das comunidades de todo o

país, ingressou com mandado de injunção. A Associação Rural de Moradores do Quilombo Jamarly dos Pretos, no estado do Maranhão, entrou com MI 630, o que forçou o Estado brasileiro a editar o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, que pretendeu regulamentar as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Vê-se que, após a impetração, a matéria foi disciplinada por ato presidencial. Isso garantiria uma das condições para o exercício, pelo impetrante e outros remanescentes de quilombos, do direito constitucionalmente assegurado à propriedade das respectivas áreas.

Ocorre que esse decreto mencionado, por sua vez, foi revogado por outro, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 21 de novembro de 2003, que parece oferecer meios mais efetivos que os determinados no ato anterior para a concretização do direito dessas comunidades.

Observe-se que, no regime do Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, para provar que era uma comunidade remanescente de quilombolas, era preciso a prova de que tal comunidade estava lá pelo menos desde 1888 e permaneceu no local até os dias da promulgação da Constituição de 1988.

Essa era uma situação difícil, tanto de existir como de efetuar a prova. Ficava claro que o decreto não podia responder às



necessidades da disputa pela terra, inviabilizando a discussão e possibilitando, inclusive, a grilagem das terras dos remanescentes de quilombolas.

No ano de 2003, após debate dentro e fora do Governo Federal sobre a situação da titulação das terras e num trabalho envolvendo vários ministérios, o Presidente da República editou o Decreto nº 4.887/2003, regulamentando a atividade e fixando os meios para a titulação.

Art. 1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.

[...]

Art. 25. Revoga-se o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001.

Ressalte-se que no mesmo decreto ficou criado um comitê gestor, o qual foi responsável pela preparação de uma minuta que, após o debate com os movimentos sociais, gerou a Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005, editada pela União, que fixou a forma de aplicação do Decreto nº 4.887. Importa

ressaltar que, em todos os momentos da confecção dos dois diplomas, a atuação dos diversos órgãos do Estado, bem como as diversas representações da sociedade civil organizada, fizeram-se presentes e apresentaram os seus pontos de vista sobre o tema, construindo o instrumento de aplicação de norma Constitucional. Apesar disso, o Partido da Frente Liberal (PFL), em junho de 2004, ingressou com ação direta de inconstitucionalidade – ADIN nº 3.239, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), solicitando a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887 e da IN nº 20<sup>607</sup>.

Fica bem claro que a edição de uma norma, ainda que na esfera administrativa, é uma obra de atuação de forças políticas, e, caso houvesse uma inconstitucionalidade, ou, no caso do nosso estudo, ilegalidade, impor-se-ia uma edição de lei para regulamentar essa situação. Evidente que se não houver condições políticas para aprovação de novo texto, provavelmente não haverá para a implementação das regras atuais, já bastante complexas, como podem ser observadas a seguir.

Importante ressaltar que desde a edição do Decreto nº 4.887/2003 até 2010 foram certificadas 1573 comunidades, 93 foram tituladas e há 996 processos de regularização fundiária em curso, segundo a Fundação Cultural Palmares (FCP)<sup>608</sup>. Após esta certificação, várias políticas públicas foram implantadas para atender necessidades socioeconômicas das comunidades.

607 A Instrução Normativa nº 20 foi substituída pela Instrução Normativa nº 49.

608 Fonte: Fundação Cultural Palmares. 2013. Disponível em <<http://www.palmares.gov.br/as-principais-acoes/>>. Acesso 10 Out. 2013.

### 3 COMUNIDADE DE SÃO FRANCISCO DO PARAGUAÇU

Desde o século XVIII, há relatos de fugas para a região do Iguape, hoje cidade de Cachoeira, limite com Santo Amaro, porém o ajuntamento de insurgentes foi descrito com grande alarde pelas autoridades do Recôncavo em 1827, conforme citação de Schwartz<sup>609</sup>, ao discorrer sobre a formação daquele quilombo:

Iguape vem sendo o centro de muitas tensões realmente. Em janeiro de 1827, os escravos do engenho de São José do Açú fugiram em massa e o juiz Municipal das redondezas da cidade de Cachoeira mobilizou as milícias locais para frear a “contaminação” que ameaçava propagar-se sobre os demais engenhos da região.

Apesar de não ser uma comunidade tão isolada, ficou, de fato, sem o devido conhecimento do Estado brasileiro e nem contou com o devido amparo, como em regra ocorreu com as comunidades de resistência. Ora, como já alertava Bobbio<sup>610</sup>, em sua famosa obra “il problema di fondo relativo ai diritti dell’uomo è oggi non tanto quello di giustificarli, quanto quello di proteggerli”, mesmo com a Constituição Federal enunciando o direito à

609 **SCHWARTZ**, Stuart B. **Slaves, peasants, and rebels: reconsidering brazilian slavery**. Chicago: University of Illinois Press, 1996. p.152.

610 **BOBBIO**, Norberto. **L’età dei diritti: docidi saggi sul tema dei diritti dell’uomo**. Torino: Einaudi, 1990. p. 16.

titulação, esse dispositivo não foi o suficiente para assegurá-la.

Somente após o Decreto nº 4.887/2003 essa situação teve mudanças, permitindo que a comunidade fizesse uma solicitação junto à FCP para que houvesse o reconhecimento, logrando êxito em 2006.

Os fazendeiros da região passaram a usar o seu direito de defesa, ingressando com ações contra a comunidade, tais como a de reintegração de posse sob número 20007.33.00.005218-8, que tramita na Justiça Federal e que teve liminar concedida e, depois, suspensa.

Entre as diversas ações, inclusive contra os líderes do movimento, estão ação por injúria movida na Justiça comum criminal da comarca de Cachoeira e, ainda, por injúria, na Justiça comum criminal em Salvador, baseada em uma informação prestada por uma liderança da comunidade junto à Ouvidoria Agrária.

Em reunião na sede da Defensoria Pública do Estado da Bahia os representantes da comunidade, da Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR) e da Comunidade de Pescadores (CPP) fizeram a solicitação formal da participação da Defensoria Pública nesta defesa. A partir daí, a Especializada de Direitos Humanos passou a fazer a defesa dos direitos dessa comunidade em juízo, participando, logo em seguida, das audiências judiciais em Cachoeira e peticionando.

Preciso lembrar que o modelo de acesso à Justiça escolhido pelo Estado brasileiro, é o de Defensoria Pública, chamado de *salariated staff model* <sup>611</sup>, o Defensor Público não é apenas o advogado de um interesse individual em Justiça, mas alguém que tem a liberdade conferida pela Constituição Federal e Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública para verificar outros interesses e direitos para ampliar seu leque de ação, produzindo resultado muito maior que a já importante defesa judicial.

A partir desse entendimento do que poderia fazer a Especializada em 2010, em visita a comunidade de São Francisco do Paraguaçu, cidade de Cachoeira, em companhia da Ouvidora Geral da Defensoria Pública, com membros da comunidade que se autorreconhecem quilombolas, foi elencada uma série de reivindicações. Em verdade, ficou patente que a questão atinente à comunidade ia bem além da questão da posse da terra. Entre as demandas estavam a falta de segurança, problemas envolvendo a liberdade de culto, além da falta de qualidade de serviços públicos. Em resumo, havia a necessidade de intervenção nas políticas públicas pela Especializada em Direitos Humanos, além de um processo de visibilização da comunidade.

## 4 EXPERIÊNCIA EXITOSA DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Para os humildes objetivos deste trabalho, tomar-se-á

---

611  
Podium, 2010. p.57.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. Salvador:

um conceito imediato de políticas públicas descrito na obra de Dworkin<sup>612</sup>:

I call a policy that of standard that sets out a goal to be reached, generally an improvement in some economic, political, or social feature of community (though some goals are negative, in that they stipulate that some present feature is to be protected from adverse change).

Uma tradução um pouco mais generosa apresentada por Massa-Arzabe(2006)<sup>613</sup>, que, por sua singeleza e elegância, merece ser reproduzida aqui:

Sintetizando, ainda que toscamente, os diferentes entendimentos, as políticas públicas podem ser colocadas, sempre sob ângulo da atividade, como conjuntos de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes, notadamente plasmados na distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhe recursos e condições para a ação, assim como liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos.

---

612 **DWORKIN**, Ronald. **Taking rights seriously**. Harvard University: Massachusetts, 1977. p. 22

613 **MASSA-ARZABE**, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. (In) BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.63.

De forma geral, ao aceitar-se este conceito jurídico tem-se que pôr ao derredor dele todo o Direito Administrativo, pois o conceito permeia elementos que passam a ser a base da atuação do Estado, respaldando-se o direito do Estado diretamente na Constituição da República.

Assim, diz-se que a meta de preservação, manutenção e desenvolvimento de comunidades tradicionais de remanescentes de quilombolas só recentemente passou a ser uma política pública e, no que tange a essas comunidades tradicionais quilombolas, toda a política foi articulada no plano federal através da Agenda Social Quilombola, com a participação de 23 ministérios, que organizou o atendimento a partir do Programa Brasil Quilombola (PBQ), que foi dividido em eixos, segundo o site da SEPPIR<sup>614</sup>. A Especializada em Direitos Humanos passou a se articular com o movimento de defesa dessas comunidades, mas com o objetivo específico de discutir, criar e aprimorar as políticas públicas dentro dessas comunidades, particularmente de São Francisco do Paraguaçu.

#### **4.1 TERRITÓRIO**

O Decreto nº 4.887/2003 logrou organizar a forma de titulação das terras dos remanescentes. Observe-se que, para o fim de elaborar o decreto, foi constituído um comitê que o discutiu

e apresentou à sociedade civil.

Em virtude daquilo que já estava disposto na Lei nº 9.649/98, a Fundação Cultural Palmares permaneceu com a atribuição de expedir o ato de certificação, após a devida declaração, chamado autorreconhecimento da comunidade, que poderá ser efetuado via Associação ou mera declaração dos seus membros.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, órgão que tem a competência legal de realizar reforma agrária em caso de propriedades que não cumprem a função social ou mesmo para simples realização da política agrária do Estado brasileiro, ficou com a competência para realizar a delimitação da área, ou seja, realizar os estudos técnicos com o fito de definir qual a dimensão da área exata que deverá ser alvo de definição para os fins de desintração, delimitação ou mesmo mera titulação.

A comunidade de São Francisco do Paraguaçu é uma das comunidades que receberam a titulação inicialmente, o que recrudescer a relação que tinha com os habitantes locais.

Apesar de estar no local, pois a comunidade está determinada em resistir para manter seu território e sua forma de sobrevivência, o assédio dos fazendeiros locais tem sido intenso, desde atos como o ingresso de animais nas pequenas áreas plantadas pelos remanescentes de quilombolas, a colocação de cercas para evitar o entrada em áreas de mariscagem, denúncias nos meios de comunicação, internet (vide site)<sup>615</sup>, bem como a



utilização de estratégias criminalização via processos judiciais criminais contra as principais lideranças do movimento.

Este não é um fato isolado em relação às demais comunidades tradicionais ou mesmo quilombolas, revelando a fragilidade quanto à política de titulação das terras, vez que a política não está acompanhada de medidas eficazes de proteção dos interesses dos membros da comunidade. Não há proteção jurídica efetiva dos remanescentes quando o interesse é individual, pois a Fundação Palmares, que é legitimada para fazer a defesa, só atua de forma coletiva.

A Defensoria Pública passou a fazer a solicitação de andamento dos procedimentos de demarcação das comunidades junto ao INCRA, fazendo com que recentemente o órgão, no final de 2011, terminasse o procedimento inicial de citação das pessoas que vivem na comunidade e não se consideram remanescentes de quilombolas. O procedimento está agora em fase de recurso no INCRA, em Brasília.

Por fim, ainda em 23 de novembro de 2009, com a atuação da Especializada de Direitos Humanos e com base no Decreto Federal nº 4.887/2003, o estado da Bahia editou o decreto estadual que regulamentou a titulação das terras dos remanescentes de quilombolas em terras do Estado, Decreto Estadual nº 11.850, de 23 de novembro de 2009, cumprindo a previsão do art. 51 da Constituição Estadual<sup>616</sup>.

616 O art. 51 da ADCT da Constituição do Estado da Bahia dispõe da seguinte forma: “O Estado executará, no prazo de um ano após a promulgação desta Constituição, a identificação,

## 4.2 SEGURANÇA PÚBLICA

Um dos grandes pontos de vulnerabilidades da política estatal sobre as populações tradicionais está na segurança pública. A Constituição Federal de 1988 afirma:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

Para se efetivar a segurança é preciso que haja um tratamento igual, ou isonômico, melhor dizendo entendendo as diferenças e conferindo tratamento de respeito as diferenças com igualdade de tratamento, como expressava Rawls<sup>617</sup>:

Deve-se reconhecer que para que esta segurança se realize é preciso que haja igualdade no tratamento, o que implica no respeito às diferenças, inclusive as de crenças religiosas, o que nos traz as palavras: Este é o fato de que as diferenças profundas e irreconciliáveis entre os cidadãos, que envolve conceitos religiosos e filosóficos de um mundo e suas diferentes visões de valor moral e ética já existiram na humanidade.

---

discriminação e titulação das suas terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos”

617 **RAWLS**, John. **Justice as fairness**: a restatement. Third edition. Cambridge: Harvard University Press, 2003.p.03.

As populações tradicionais apresentam cultura diferente, inclusive forma de produzir diferente daquela a que se acostumam as autoridades, incluindo as policiais. Uma parcela dessas populações não se compromete com atividades de longa duração fora do distrito para não deixar suas raízes culturais e geracionais, daí, muitas vezes, são vistos como preguiçosos.

Fora isto, seus reclames são sempre tidos como falsos ou sem provas, porém, quando os fazendeiros ou outros levam informações sobre supostos crimes, estes fatos sempre são levados a sério.

Alguns quilombolas e mesmo indígenas professam forma de fé bem diversa da índole judaica ou cristã, assimilando elementos do politeísmo. Por conta dos anos de perseguição houve o sincretismo, mas muitos dos herdeiros dessa forma de manifestação religiosa mantêm suas raízes e, ao fazer oferendas, são insultados pelas autoridades policiais.

Apesar de a Constituição afirmar o direito de todos, isso não foi incorporado pelas autoridades brasileiras nem se criaram mecanismos para obrigar ou restringir os abusos. Há, ainda, a falta de estímulos das autoridades governamentais para a realização de atividades que promovam os direitos humanos no que tange à liberdade de culto dos afrodescendentes.

Há um relato, que se encontra no site da AATR<sup>618</sup>, durante uma invasão de policiais militares em 31 de agosto de 2006, em que um menor teria sido ameaçado:

A polícia militar em atuação ilegal comete violências, derrubada de casas e profere ameaças contra os quilombolas da Comunidade de São Francisco do Paraguaçu. Um adolescente de iniciais RGG foi abordado por um destes policiais enquanto pastoreava um animal, sendo ameaçado de morte (“com um tiro na cabeça”) além dos xingamentos. Foi exigido que o menor desaparecesse do território.

Em Salvador, capital do Estado da Bahia, a Polícia Militar desenvolve um trabalho que incentiva a formação de grupos afrodescendentes na Polícia Militar (NAFROP), os quais incentivam o desenvolvimento de trabalhos ligados à cultura afrodescendente. Note-se que é uma atividade muito restrita à Capital, sem alcançar as atividades da polícia no interior do estado. A Defensoria Pública do Estado vem oficiando à Secretaria para ampliar essas iniciativas e aprimorar o curso de formação de oficiais e soldados, e solicitou mudanças na forma de cumprimento de ordens judiciais para as ações possessórias, mudando, efetivamente, a cultura da polícia, evitando o reintegrações com uso de violência e destruição de bens e plantações dos remanescentes de quilombolas. Esta atuação do NAFROP poderia ajudar a formar para atuação em direitos humanos

vinculada às populações remanescentes de quilombolas.

Ainda no que tange à política de segurança, o isolamento da comunidade de São Francisco do Paraguaçu se torna pior pelas péssimas condições da estrada, uma estrada de chão batido, dificultando assistência de saúde ou segurança. Mediante audiência pública em novembro de 2010, a Defensoria Pública solicitou da Prefeitura de Cachoeira a construção da estrada. A prefeitura alegou, em 2011, não ter recursos, mas obteve, junto ao governo do estado, a construção da estrada que facilitará o acesso da comunidade à sede da cidade, facilitando a prestação de serviços de saúde, educação e segurança. Esta estrada já foi concluída.

### **4.3 SEGURANÇA ALIMENTAR**

O programa Fome Zero, iniciado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2007, permitiu que a população brasileira em geral tivesse acesso à segurança alimentar, combatendo a fome crônica e permitindo o acesso ao alimento para toda a população. Obviamente, este programa também beneficia as comunidades tradicionais e vem orientando programas semelhantes em toda a América Latina.

No que tange à política de segurança alimentar, segundo dados do Programa Brasil Quilombola (PBQ), no eixo de renda mínima, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento

Social (MDS) e Combate à Fome, alcançou 19 mil famílias quilombolas ao final de 2008<sup>619</sup>, além de projetos como o de cozinhas comunitárias, sendo um programa valioso para a segurança alimentar dos seus beneficiários. Reconhece-se, entretanto, que comunidades quilombolas, como as de Batateiras, sofrem com a dificuldade na implementação de metas de segurança alimentar.

De outro lado, a política de concessão de benefícios de licença maternidade ou mesmo de período de defeso, em caso de marisqueiras e pescadores, ainda é muito lenta por parte da Previdência Social, o que gera insegurança e dependência dos fazendeiros em comunidades como São Francisco do Paraguaçu, Ilha de Maré e Batateiras.

Na citada comunidade de Batateiras, situada numa ilha, a insegurança alimentar se associa aos demais problemas<sup>620</sup>:

A comunidade quilombola de Batateiras localiza-se na Ilha de Tinharé, nas proximidades da Vila de Garapuá e pertence ao município de Cairu (BA). Como se trata de uma ilha, a natureza de sua área é de responsabilidade da União. Os moradores que ocupam o local estão ali há mais de 100 anos, tendo toda a ancestralidade comunitária e de parentesco reconhecida pela Fundação Cultural Palmares. São cerca de 30 famílias que sobrevivem em situações precárias, em casas em sua maioria de taipa, palha e madeira. A comunidade não tem energia elétrica e é desprovida dos principais serviços básicos que qualquer cidadão tem direito.<sup>621</sup>

---

619 Fonte: Secretária de Reparação da Igualdade Racial □ SEPIIR <http://www.portaldaignaldade.gov.br/acoes/pbq>

620 Fonte: <http://casadoboneco.blogspot.com.br/2011/05/batateira-quilombo-situado-numa-ilha-no.html>

621 Relato retirado em virtude de Audiência Pública com a Participação da

No que diz respeito a essas comunidades, a Defensoria Pública passou a fazer contato através de e-mail, ofícios e até ligações telefônicas solicitando do Ministério do Desenvolvimento Social, dos órgãos estaduais e das prefeituras, ajuda no transporte de alimentos, conseguindo minorar as dificuldades existentes.

#### **4.4 EDUCAÇÃO**

Dentro do cronograma político do Estado brasileiro há propostas de mudanças no perfil da educação que merecem ser apreciadas. Ressalta-se a edição das leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, mudança que inclui nas diretrizes de ensino em todas as escolas – atente-se que não apenas em escolas públicas, também nas privadas – o ensino da história e cultura africana e afro-brasileira.

Há o programa Educação Quilombola, que investe recursos da educação na preparação de professores e na preparação de material escolar para as comunidades. O próprio programa, em seu site, reconhece a deficiência dos professores para lidar com estas questões.

A maioria dos professores não é capacitada adequadamente e o número é insuficiente para atender à demanda. Em muitos casos, uma professora ministra aulas para turmas multisseriadas. Poucas comunidades têm unidade educacional com o ensino fundamental completo.

Em todo o país existem 1.273 escolas em comunidades quilombolas, contando com 151.782 alunos matriculados. O estado com o maior número de escolas é o Maranhão, com 423 escolas, com apenas 34.229 alunos matriculados, perdendo para o estado da Bahia, com apenas 246 escolas funcionando dentro de territórios quilombolas, mas com 57.437 alunos matriculados, todos os dados são do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)<sup>622</sup>.

Foram publicados, ainda, diversos títulos sobre o tema a partir de 2006. Importante ressaltar a publicação, ainda em 2006, da obra “Quilombos: espaço de resistência de homens e mulheres negras”<sup>623</sup>, com uma tiragem inicial de cerca de 10.000 exemplares, e, no mesmo ano, o “Calendário História e Cultura Afro-brasileira e Africana – datas para conhecer e pesquisar”, com tiragem inicial de 30.000 exemplares.

No estado da Bahia foram elaboradas, houve uma capacitação de 340 lideranças quilombolas e há uma política de monitoramento do ensino das questões dos remanescentes. Houve a criação e divulgação de materiais, bem como, em 2009, foi realizado o I Fórum Baiano de Educação Quilombola, e no ano seguinte a elaboração das diretrizes curriculares da educação quilombola.

622 Fonte: INEP publicação através de Anuário Brasileiro de Educação Básica. [http://educacaosec21.org.br/wp-content/uploads/2013/07/anuario\\_educacao\\_2013.pdf](http://educacaosec21.org.br/wp-content/uploads/2013/07/anuario_educacao_2013.pdf)

623 Fonte: MEC [http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=913&id=13788%3Adiversidade-etnico-racial&option=com\\_content](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=913&id=13788%3Adiversidade-etnico-racial&option=com_content)



Ainda no ano de 2010, a Defensoria Pública, após oitiva da comunidade, conseguiu a reforma da escola dentro da comunidade de São Francisco do Paraguaçu, passando a escola Maria da Hora, situada no centro do distrito, a contar não só com salas e carteiras novas, mas com uma quadra esportiva, e houve mudança quanto ao ensino sobre a história e a participação dos remanescentes de quilombolas, com a distribuição de cartilhas e livros sobre o tema.

Num contexto mais amplo não há como desconhecer que as comunidades tradicionais representam a um tempo um elemento na paisagem da questão social, e ao mesmo tempo uma exceção a regra Marxista profética de que o capitalismo iria proletarizar a todos como lembra Santos (2010)<sup>624</sup>. Ao mesmo tempo os processos cada vez mais intensos de invasão das terras das populações tradicionais implica em tentar criar um modelo de educação que legitime a integração dessa sociedade, olvidando-se de suas tradições e suas diferenças culturais.

Como adverte Apple<sup>625</sup> ao tratar do argumento que defende da inequívoca origem imigrante dos Norte Americanos:

Bem, temos certeza disto. Essa história, contudo, não trata das condições diferenciais que existiram. Alguns imigrantes vieram acorrentados, eram escravos e enfrentaram

---

624 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: O social e o político na pós-modernidade. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.p.242.

625 APPLE, Michael W. **Política cultural e educação**. (trad. Maria José do Amaral) São Paulo: Cortez, 2000. p. 46.

séculos de repressão e de segregação administrada pelo governo. E nisso há um mundo de diferenças.

Para este autor devemos reconhecer as contribuições que todas as culturas fizeram e construir um currículo que as incorpore

#### **4.5 CULTURA**

São Francisco tem uma riqueza guardada às margens do rio Paraguaçu, pois a comunidade abriga uma construção do século XVII, a igreja de Santo Antonio, seus espaços e sua dimensão, além da existência de artefatos dos séculos seguintes.

Isto já seria suficiente para uma proteção do espaço com a criação de uma fundação ou mesmo de um museu para conservar a história do local. Certo? Errado. A proposta é de criação de resort. Espoliados por gerações, escravizados, mantiveram um símbolo que não pertencia à cultura original, uma igreja. Mantiveram as águas como fonte de sua veneração cultural. As águas do rio Paraguaçu se mantêm até hoje limpas no curso do rio da comunidade, as pessoas se banham, tiram sua água de lá, seus peixes e mariscos, mas, para “desenvolver” o local, pretendem criar um píer para barcos. A luta da Defensoria Pública do Estado não é para dar alguma dignidade, mas para preservar a cultura e os valores dessas comunidades. Apesar de pouco visíveis, essas comunidades preservaram vários santuários.

Com as audiências públicas realizadas em 27 de novembro de 2009 - audiência citada na obra publicada pela KOINONIA<sup>626</sup> e organizada por Dutra (2011)<sup>627</sup> citando a importante participação da Defensoria Pública do Estado - e em 25 de novembro de 2010 na cidade de Salvador, tendo como temática as comunidades, a Defensoria Pública conseguiu mobilizar os diversos órgãos do Estado e da União, alterando as diversas políticas públicas das comunidades, em particular as da comunidade do Paraguaçu.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho da Defensoria Pública do Estado na comunidade ultrapassa a mera assessoria judicial da comunidade, no que pese saber seu papel de Estado e, portanto, agente de transformação social, vem atuando tentando auxiliar o movimento de articulação popular quilombola para que este venha a construir de forma autônoma seu próprio destino através da organização e estrutura de coletividade, respeitando sua forma de atuação como movimento social.

O papel da Defensoria Pública não se cinge a análise jurídica, perpassa pelos aspectos sociológicos dos problemas da comunidade e vem debatendo e construindo com os seus

---

626 KOINONIA é uma entidade ecumênica de serviço, composta por pessoas de diferentes tradições religiosas, reunidas em associação civil sem fins lucrativos. Em sua vocação diaconal, se compreende como um ator político do movimento ecumênico e que presta serviços ao movimento social.

627 DUTRA, Mara Vanessa Fonseca (org). **Direitos quilombolas**: um estudo do impacto da cooperação ecumênica. Rio de Janeiro: KOINONIA presença ecumênica e serviço, 2011. p. 39.

membros caminhos para a sua identificação e desenvolvimento num modelo de integração e controle das políticas sociais da comunidade.

A luta da comunidade vem sendo muito difícil, pois há muitos interesses econômicos envolvidos. O rio Paraguaçu conservado é hoje alvo de cobiça, a área verde mantida pela cultura de respeito a natureza é motivo de projetos de resorts, que provavelmente terão efeitos devastadores naquela área, modificando a vida na região, por outro lado há o visível fortalecimento da luta, inclusive com a edição dos Resolução n° 008, de 20 de novembro de 2012 do Conselho Nacional de Educação implementando as diretrizes para a educação nas comunidades tradicionais Quilombolas, fato que só se efetivará na prática com a mobilização e prática de controle social pela comunidade.

Somente a força da comunidade construída sobre os valores de dignidade e solidariedade são capazes de manter São Francisco do Paraguaçu, com a assessoria da Defensoria Pública, como conhece hoje, para as futuras gerações.

São Francisco foi modificada pela atuação da Defensoria Pública, e modificou a atuação do Defensor Público de Estado.

## REFERÊNCIAS

APPLE, Michael W. Política cultural e educação. (trad. Maria José

do Amaral) São Paulo: Cortez, 2000.

ARRUTI, José Maurício. Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola. São Paulo: Edusc, 2005.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2011.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 mai.1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2011.

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 008, de 20 de novembro de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17417&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866). Acesso em: 09 set. 2013.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2011.

BRASIL. Instrução Normativa nº 49, de 29 de setembro de 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 out. 2008. Disponível em: <[http://www.ccr6.pgr.mpf.gov.br/legislacao/legislacao-docs/instrucoes-normativas/IN\\_IN CRA\\_N49\\_29\\_09\\_2008.pdf.view](http://www.ccr6.pgr.mpf.gov.br/legislacao/legislacao-docs/instrucoes-normativas/IN_IN CRA_N49_29_09_2008.pdf.view)>. Acesso em: 24 mai. 2011.

BRASIL. Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.cpisporg.br/html/leis/fed22.htm>>. Acesso em: 24 maio 2011.

BOBBIO, Norberto. L`etá dei diritti: docidi saggi sul tema dei diritti dell`uomo. Torino: Einaudi, 1990.

DWORKIN, Ronald. Taking rights seriously. Harvard University: Massachusetts, 1977.

DUTRA, Mara Vanessa Fonseca (org). Direitos quilombolas: um estudo do impacto da cooperação ecumênica. Rio de Janeiro: KOINONIA presença ecumênica e serviço, 2011.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Defensoria Pública. Salvador: Podium, 2010.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. (In) BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

RAWLS, John. Justice as fairness: a restatement. Third edition. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHWARTZ, Stuart B. Slaves, peasants, and rebels: reconsidering brazilian slavery. Chicago: University of Illinois Press, 1996.







# MOVIMENTO SOCIAL DOS ESTRANGEIROS MIGRANTES NO BRASIL E SUA INTERSEÇÃO COM O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

*Marina Pereira Carvalho do Lago*<sup>628</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Uma maior projeção econômica do Brasil no exterior tem sido atrelada à razão do aumento do fluxo de imigrantes no Brasil, de diversas nacionalidades, que fogem da crise econômica em seus países de origem.

Estima-se que a Lei n. 11.961/2009, conhecida como Lei de Anistia, possibilitou a regularização de mais de 45 mil

imigrantes, beneficiando principalmente bolivianos, chineses, peruanos, paraguaios e coreanos.

Todavia, tal postura de acolhimento nem sempre é adotada pelo governo brasileiro. Exemplificativamente, divulgação recente do Ministério da Justiça<sup>629</sup> dá conta do reduzido número de vistos concedidos pelo Brasil aos haitianos, em caso noticiado pela imprensa, quando é cediço que há aproximadamente 3,5 milhões de haitianos espalhados por dezenas de países e poucos milhares em cidades do Norte do Brasil, conforme exposto por Deisy Ventura e Paulo Illes.<sup>630</sup>

Tendo em vista a situação de vulnerabilidade dos estrangeiros indocumentados no Brasil, aos quais é cerceado o próprio “direito de ter direitos”, lançando mão da expressão de Hannah Arendt, é forçosa a atuação das instituições voltadas para efetividade dos direitos humanos, como a Defensoria Pública.

De acordo com a Lei Complementar 80/1994 – Lei Orgânica da Defensoria Pública, com as alterações feitas pela Lei Complementar 132/2009, cabe aos Defensores Públicos Federais defender a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais e a prevalência e efetividade dos direitos humanos (art. 3º).

Assim, a Defensoria Pública debruça-se sobre a defesa e promoção de direitos de estrangeiros, em seu aspecto civil e

---

629 Disponível em: <[630 VENTURA, Deisy, ILLES, Paulo. \*\*Qual a política migratória no Brasil?\*\* Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 18 abr. 2012.](http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={A5F550A5-5425-49CE-8E88-E104614AB866}&Team=&params=itemID={0B682B*1F-B6D1-45E6-9EC7-5BB21DBD8EFE};&UIPartUID={2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE}>. Acesso em: 18 abr. 2012.</a></p></div><div data-bbox=)

penal, seja por meio da representação judicial e administrativa em favor da regularização da situação migratória, da garantia de liberdades individuais, do acesso a direitos sociais, seja da orientação e conscientização de direitos, consideradas não apenas as garantias nacionais, mas também as de natureza internacional, tendo em vista a ampliação do conceito de cidadania provocada pela ratificação de relevantes tratados internacionais de direitos humanos.

## 2 A BUSCA DOS IMIGRANTES PELA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E SUA COMPREENSÃO ENQUANTO MOVIMENTO SOCIAL

Dos anos 1930 a 1960, após movimentos de revolução de classe, com o desenvolvimento de famigeradas teorias de revolução, a sociologia passou a indicar teorias da desmobilização política, pautadas no entendimento de que o individualismo exacerbado da sociedade de consumo, fruto do recrudescimento do capitalismo, teria produzido personalidades despreocupadas com a política. À época, quando despontava alguma mobilização coletiva, surgia em verdade, mera “explosão reativa de frustrações individuais, que as instituições não lograriam momentaneamente realizar”.<sup>631</sup>

Somente a partir dos anos 1960 é que movimentos, compreendidos como sociais, se destacariam no cenário mundial.

---

631

ALONSO, Angela. *As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

Registraram-se mobilizações, não pautadas em luta da classe operária, mas na etnia, gênero e estilo. Assim, os sociólogos compreenderam que tais reações poderiam ser qualificadas como movimentos sociais, posto que não estavam voltadas para revoluções políticas, mas para cultura e sociabilidade, como esclarece Angela Alonso<sup>632</sup>.

Portanto, do entendimento construído pelos sociólogos, verifica-se que os movimentos sociais pressupõem um conjunto de pessoas sintonizadas quanto à ideologia e interesses, unidas na busca de fins comuns.

Nesse sentido, refinando a definição de movimento social, Judite Cunha Fernandes esclarece que:

Trata-se de um empreendimento coletivo que busca uma nova ordenação da vida, procurando conjugar expectativas, ansiedades e motivações de um conjunto de pessoas e de organizações, no sentido de construir concepções transformadoras do cotidiano das sociedades e de pôr em causa padrões e valores que impedem o exercício da cidadania plena e da integralidade dos direitos humanos.<sup>633</sup>

---

632 ALONSO, Angela. Op. Cit.

633 FERNANDES, Judite Cunha *apud* FRANÇA, Ariane, MENDES, Emmanuel Silveira. **Movimento social e informação**. Disponível em: <[http://www.unirio.br/cch/eb/enebd/Comunicacao\\_Oral/eixo1/movimento\\_social.pdf](http://www.unirio.br/cch/eb/enebd/Comunicacao_Oral/eixo1/movimento_social.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2012.

Percebe-se, portanto, que é inerente à ideia de movimento social a concretização de direitos humanos, a quebra de paradigmas, a luta contra a estigmatização e a formulação de novas concepções acerca da sociedade, em favor da maximização do exercício de direitos políticos e sociais.

Quanto às comunidades de migrantes, é notória a luta concatenada em prol de sua integração junto à sociedade brasileira, na busca pela efetivação de direitos e cidadania. Esta integração demanda aceitação do imigrante, seja individualmente ou enquanto membro de um grupo, observando-se que um dos elementos essenciais do Estado na consolidação da cidadania é a especificação do sujeito de direito, sendo devida a instituição de tratamento especial aos grupos sociais que sofram forte padrão discriminatório, conforme alertado por Flávia Piovesan.<sup>634</sup>

Nesse contexto, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) destaca que “a responsabilidade pela integração não é de um grupo em particular, mas de vários actores: do próprio imigrante, do Governo de acolhimento, das instituições e da comunidade”.<sup>635</sup>

Portanto, caracterizada a mobilização das comunidades de estrangeiros como movimento social, é de se destacar o papel da Defensoria Pública na promoção dos direitos reivindicados, bem como a responsabilidade institucional pela integração do imigrante.

---

634 PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 395.

635 Organização Internacional para as Migrações (OIM). *Glossário sobre integração*. Disponível em: <<http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2012.

### 3 ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA: HIPÓTESES EXEMPLIFICATIVAS DE INTERSEÇÃO

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994 no Cairo, da qual o Brasil é signatário, apresenta, no capítulo X de seu Programa de Ação, a questão das migrações internacionais.

O documento considera três tipos de migrantes internacionais: migrantes documentados, migrantes não-documentados e refugiados. Quanto aos migrantes com documentação, os governos dos países recebedores devem conferir um tratamento igual ao concedido aos seus próprios nacionais, no que diz respeito aos direitos humanos básicos. Quanto aos migrantes irregulares, recomenda-se a implementação de ações que visem reduzir seu número; evitar exploração e proteger seus direitos humanos básicos; prevenir o tráfico internacional com migrantes; e protegê-los contra o racismo, o etnocentrismo e a xenofobia. Os refugiados devem beneficiar-se do acesso a alojamento adequado, educação, contando com serviços de saúde que incluam planejamento familiar e outros serviços sociais necessários.<sup>636</sup>

De fato, a situação administrativa irregular não pode servir de razão para que sejam minimizados ou vulnerados direitos

---

636 PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005, p. 28-29.

fundamentais dos estrangeiros, consoante observado por André de Carvalho Ramos.<sup>637</sup>

Interessante observar que a Defensoria Pública do Peru tem assentado que são poucos os países que garantem normativamente e na prática a igualdade de direitos entre estrangeiros e nacionais e, quanto ao Brasil, bem observa que:

Por su parte, si bien la Constitución brasileña prescribe que “la garantía de protección de los derechos y libertades fundamentales, sin distingo de cualquier naturaleza está orientada a los brasileños y extranjeros residentes em el país” (artículo 5), la Lei 6.815, del 19 de agosto de 1980, que regula la situación jurídica de los extranjeros, establece que la aplicación de dicha norma inmigratoria “atenderá principalmente la seguridad nacional, la organización institucional, los intereses políticos, sócio-económicos y culturales del Brasil y la defensa del trabajador nacional” (artículo 2)<sup>638</sup>

---

637 RAMOS, André de Carvalho. Direito dos estrangeiros no Brasil: a imigração direito de ingresso e os direito dos estrangeiros em situação irregular. *In*: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

638 Migraciones e derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruano migrantes. Defensoría del Pueblo del Perú. **Serie informes defensoriales** – informe n. 146, 2009, p. 55-56.

Desse modo, verifica-se que o Brasil possui uma política imigratória bastante restritiva, ao passo que prega a defesa dos direitos e liberdades fundamentais, sem qualquer distinção.

O espectro de atuação na defesa dos estrangeiros no Brasil é amplo e o alcance deste estudo, claramente, não permite apontar de forma exaustiva todas as hipóteses de interseção entre o papel da Defensoria Pública e o movimento dos estrangeiros migrantes voltado à implementação de direitos humanos.

A pretensão limita-se a ilustrar, a seguir, ainda que por meio de abordagem em passante, alguns casos em que a atuação da Defensoria Pública claramente se coaduna com os anseios deste movimento social, mostrando como, na prática, a Instituição tem contribuído para defesa dos estrangeiros em situação de vulnerabilidade.

### **3.1 ACESSO INTERNACIONAL À JUSTIÇA**

A Convenção da Haia sobre Acesso Internacional à Justiça, ratificada pelo Brasil em novembro de 2011, dedica-se à problemática das pessoas que, no atual mundo globalizado, enfrentam enormes dificuldades para garantir acesso à justiça e assessoramento jurídico em um país do qual não é nacional ou residente.

A Convenção busca colocar em pé de igualdade nacionais e residentes com qualquer cidadão estrangeiro, assegurando-lhe a assistência jurídica gratuita em casos que envolvam a Justiça dos países que pertençam ao grupo.



Um dos grandes obstáculos que surgem no contexto internacional é a dificuldade de acesso a um advogado no estrangeiro, seja por desconhecimento quanto a referências, seja pelo elevado preço cobrado pelos honorários.<sup>639</sup>

Nesse cenário, a cooperação jurídica internacional em matéria civil (incluindo família), comercial e trabalhista busca encontrar soluções para tais dificuldades, em prol da construção de uma justiça sem fronteiras.

No Brasil, de acordo com o inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, todo indivíduo, brasileiro ou estrangeiro, possui o direito fundamental de acesso à justiça, ainda que não tenha condições financeiras de pagar um advogado.

A Instituição prevista no artigo 134 da Constituição Federal de 1988 com a missão de garantir o acesso à justiça, prestando assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, por intermédio dos Defensores Públicos, a todos que comprovarem insuficiência de recursos, é a Defensoria Pública.

Desse modo, o Estado tem o dever de garantir ao cidadão a assistência jurídica por meio da Defensoria Pública, criada especialmente para esse fim.

### 3.2 PRESOS ESTRANGEIROS

A Defensoria Pública da União atua na defesa de presos

---

639 **Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Civil, Comercial e Trabalhista.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/admin/data/Pages/MJ1D6DEC8BITEMID6F07888A79B54B8ABADF9D4A5B900DBFPTBRIE.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2012

estrangeiros acusados de crimes de competência da Justiça Federal, a exemplo do tráfico internacional de entorpecentes. Todavia, a atuação não se restringe à defesa em ações penais.

Como é cediço, os estrangeiros condenados no Brasil, de regra, são expulsos, após o trâmite de Inquérito Policial de Expulsão. Assim, à DPU também cabe a defesa administrativa dos expulsandos que não tenham condições de constituir um advogado ou caso notificados fictamente.

É comum a impetração de habeas corpus perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou ações anulatórias de decreto de expulsão nas situações em que se faz presente hipótese de inexpulsabilidade, conforme previsão do art. 75, da Lei 6.815/80, caso não tenha sido realizada leitura constitucional dos dispositivos legais, a exemplo do estrangeiro que possua companheira brasileira, entre outros.

Ainda, os estrangeiros no Brasil, em cumprimento de pena, permanecem em situação migratória irregular. Portanto, caso logrem progressão de regime, permanecem em liberdade cerceados de direitos fundamentais básicos, impossibilitados, inclusive, de obter Carteira de Trabalho e Previdência Social, razão pela qual não conseguem inserção no mercado de trabalho e se submetem a condições de vida degradantes.

Registra-se que tal posicionamento vai de encontro à Opinião Consultiva n. 18 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de que trabalhadores irregulares não podem ser privados de direitos fundamentais, a exemplo do direito à igualdade e direitos laborais.

Assim, a fim de evitar tal afronta ao direito dos presos estrangeiros, resta o pedido ao Juízo da ação penal ou mesmo da execução penal, para que autorizem, no mínimo, a expedição de CTPS. Apesar da enorme resistência existente, é digno de registro precedentes favoráveis ao pedido, a exemplo da sentença proferida nos autos do processo 0005013-82.2010.4.03.6119 – 5ª Vara Federal de Guarulhos/SP, que assentou:

O sentenciado faz jus à entrega de seu passaporte, pois não pode permanecer em liberdade sem documento de identidade, e também faz jus à autorização de permanência e de trabalho no país enquanto aguardar o julgamento definitivo do processo e, após, enquanto cumprir a pena alternativa a que foi condenado, que deve ser providenciada pela Polícia Federal e pelo Ministério do Trabalho. [...] Oficie-se à Polícia Federal para as providências cabíveis em relação ao sentenciado, principalmente no que tange a sua estada no país durante o curso do processo e do cumprimento da pena, bem como ao Ministério do Trabalho para que regularize a situação laboral do sentenciado temporariamente, autorizando-o a trabalhar para se manter durante tal período.

Nesse sentido, a Defensoria Pública da União apresentou sugestão de alteração do Projeto de Lei n. 5.655/2009, que altera o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80), propondo a previsão de visto “para cumprimento de pena”, a fim de possibilitar

ao reeducando o cumprimento das exigências para a progressão do regime e uma subsistência digna durante o cumprimento da pena.

Ademais, a Defensoria Pública tem atuado junto ao Ministério da Justiça para garantia do direito de presos estrangeiros de cumprirem a pena nos países de origem, desde que haja Tratado entre os Estados envolvidos, uma vez que a legislação pátria não prevê o instituto da transferência de pessoas condenadas.

Tal medida tem cunho essencialmente humanitário, pois visa à proximidade do estrangeiro com sua família e de seu ambiente social e cultural, o que facilita a reabilitação após o cumprimento da pena.

Por fim, é válido registrar a edição da cartilha sobre direitos dos presos muçulmanos<sup>640</sup>, elaborada pela Defensoria Pública da União, com o apoio do ITTC – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, e da UANCS – Universidade Árabe Naif de Ciências de Segurança, como meio de promover a conscientização dos hábitos religiosos e costumes dos presos estrangeiros, que devem ser respeitados.

### 3.3 REFÚGIO

Vários grupos de refugiados vitimados pelos acontecimentos verificados no período entre as duas grandes guerras mundiais foram reassentados no Brasil. Todavia, na

---

640 Conteúdo disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/images/stories/arquivos/PDF/cartilha%20muculmanos.pdf>>. Acesso em 14 mai. 2012.

oportunidade, a legislação pátria não os reconheceu como refugiados, mas como imigrantes comuns.<sup>641</sup>

Apenas em 15 de novembro de 1960, o Brasil depositou junto à ONU instrumento de ratificação da Convenção sobre Refugiados, de 1951. Para o Estatuto, refugiado é todo aquele que não pode permanecer ou retornar ao território do Estado de sua residência em virtude de perseguição ou receio de perseguição baseada em sua raça, religião, nacionalidade ou pertença a determinado grupo social.

A Lei 9.474, que define o estatuto dos refugiados no Brasil, reproduz a definição clássica da Convenção de 1951, e, no seu Artigo 1º, III, afirma que um indivíduo deve ser reconhecido como refugiado se “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

Atualmente, o Brasil possui cerca de 4.500 refugiados, de 77 nacionalidades diferentes. A maioria desta população (64%) vem da África, seguida pela região das Américas (22%) e da Ásia (10%). Dentre os países de maior representatividade, estão Angola (38%), Colômbia (14%) e República do Congo (10%).<sup>642</sup>

À Defensoria Pública cabe atuar na instrução e assistência judicial gratuita destas populações, bem como na identificação dos indivíduos em necessidade de proteção

641 ANDRADE, José H. Fischel de, MARCOLINI, Adriana. **A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características.** Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008)>. Acesso em 14 mai. 2012.

642 **ACNUR e Defensoria Pública da União iniciam cooperação em prol de refugiados no Brasil.** Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-e-defensoria-publica-da-uniao-iniciam-cooperacao-em-prol-de-refugiados-no-brasil/>>. Acesso em 12 mai. 2012.

internacional e na orientação e promoção do acesso dessas pessoas aos mecanismos atualmente existentes no país que garantam seus direitos, seja na esfera administrativa ou judicial.

Recentemente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Defensoria Pública da União assinaram um memorando de entendimento estabelecendo atividades de cooperação técnica entre as duas instituições, de modo a facilitar a realização de capacitações e atuações conjuntas em todo o país para garantir os direitos de refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas e outras populações de interesse do ACNUR.

O que se verifica é que, frequentemente, refugiados e solicitantes de refúgio se deslocam juntamente com outros migrantes, em situação muitas vezes irregular, o que pode torná-los suscetíveis à ação de traficantes de pessoas.

Assim, o diálogo interinstitucional contribui para proteção de tais grupos, bem como para sua integração no país.

### **3.4 TRÁFICO DE PESSOAS**

O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, ratificado pelo governo brasileiro em março de 2004, define o Tráfico de Pessoas (artigo 3º, “a”), como:

[...] o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao

rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração.

Portanto, não se trata apenas da exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, mas também do trabalho ou serviços forçados, da escravatura ou práticas similares, da servidão ou da extração de órgãos.

Ademais, verifica-se certa proximidade ou mesmo articulação entre o tráfico internacional de pessoas e o “tráfico de migrantes” (smuggling) nos processos migratórios. O tráfico de migrantes se refere à promoção da entrada ilegal de uma pessoa num estado do qual ela não seja nacional ou residente permanente, com o objetivo de obter direta ou indiretamente um benefício financeiro ou outro benefício material. O Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao combate ao tráfico de migrantes, também caracteriza como infração penal a elaboração, obtenção, fornecimento ou posse de documentos de viagem ou de identidade fraudulentos com o objetivo de possibilitar o tráfico de migrantes.<sup>643</sup>

No Brasil, a Convenção sem dúvida é um elemento

---

643 **Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via aeroporto internacional de São Paulo.** Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/pesquisa\\_3\\_385.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/pesquisa_3_385.pdf)>. Acesso em 13 mai. 2012

normativo com potencialidade para amparar e fortalecer uma política nacional, já que essa plataforma deve ser estrutura para ter capacidade de mobilização, legitimação e consolidação de alguns pontos essenciais da política de enfrentamento<sup>644</sup>.

No Estado de São Paulo, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem base nos Decretos Estaduais 54.101/2009 e 56.508/2010. Foram criados o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e os Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, compostos por instituições públicas e da sociedade civil, que contam com representantes da Defensoria Pública da União e do Estado, conforme estabelecido no inciso II, “c” do art. 4º, do Decreto 54.101/2009.

Em vários estados do Brasil, há representantes da Defensoria Pública da União nos Comitês Estaduais, permitindo a cooperação e o diálogo entre diversas esferas institucionais, no intuito da efetivação dos direitos humanos, sociais e econômicos de pessoas em situações de vulnerabilidade.

### **3.5 REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE CRIANÇAS BOLIVIANAS NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Crianças que migram acompanhadas apenas de um dos genitores tem enfrentado sérios óbices à regularização de sua situação migratória, uma vez que a Polícia Federal tem exigido regularização da guarda ou suprimento de autorização paterna/materna. Assim, as crianças ficam indocumentadas e, portanto,

---

644  
Latin, 2010, p. 151.

MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.) *Tráfico de pessoas*. São Paulo: Quartier



lhes são tolhidos acesso a direitos sociais, como a educação, uma vez que a falta de documento válido tem impedido a matrícula em escolas públicas. Além disso, a criança ou adolescente não regularizado é passível de deportação, nos termos da legislação pátria, o que os colocam em situação de extrema vulnerabilidade.

Assim, para regularização migratória, em sua maioria, as Varas da Infância e Juventude da capital do Estado de São Paulo tem exigido a propositura de ação de guarda nas Varas de Família, que são acompanhadas pela Defensoria Pública do Estado.

Ocorre que tal proceder foi impugnado pela Defensoria Pública da União em São Paulo/SP, por entender, em síntese, que além da morosidade do trâmite judicial provocar a não regularização das crianças e dos adolescentes estrangeiros, a exigência da Polícia Federal não previne sequestro internacional, pois a mera concessão de residência nos termos do Decreto nº 6.975/2009 não implica em alteração da guarda; inexistente previsão legal para exigência da ação de guarda; bem como a imposição de excessivas exigências formais contraria os objetivos do Acordo de Residência instituído pelo Decreto nº 6.965/2009.

Ademais, é digno de registro que o Conselho do Mercosul MERCOSUL/CMC/DEC N° 28/02 aprovou o Acordo n. 14/02 sobre Residência para Nacionais dos Estados do MERCOSUL, Bolívia e Chile, principalmente o previsto no único parágrafo do art. 9, sexta parte, “in verbis”:

Os filhos dos imigrantes gozarão, no território

das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não poderá ser negado ou limitar-se a circunstancial situação irregular de permanência dos pais. (destacamos)

Atendendo aos reclamos também do Consulado Geral da Bolívia, em parecer lavrado no ano de 2011, o Juiz de Direito Paulo Roberto Fadigas César, assessor da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, considerando, entre outros, a violação ao direito à educação das crianças bolivianas, sugeriu que fosse:

a) Oficiado ao Ministro da Justiça solicitando a dispensa da exigência de autorização pela Polícia Federal de ambos os pais na regularização imigratória e que considerada válida a guarda, mesmo que com outro nome, concedida pela autoridade judiciária boliviana, certificada pela autoridade consular;

b) Publicada a conclusão final deste parecer, no Diário Oficial, sugerindo às Varas da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo para que seja concedida guarda especial para fins de regularização perante as autoridades imigratórias somente quando a criança não contar com representante legal;

c) Oficiado aos Conselhos Estadual e Municipal de Educação para que seja aceita a matrícula das crianças bolivianas, chilenas e dos países do Mercosul, mesmo que não tenha sido regularizada a situação imigratória, ante o

tratado entre o Brasil e estes países;

d) Seja instaurado procedimento na Coordenadoria da Infância e da Juventude para dar início às atividades de integração com os demais parceiros e atores do sistema de garantia e de proteção da Infância e da Juventude das crianças e adolescentes transculturais.<sup>645</sup>

Essa foi uma grande conquista da Defensoria Pública da União em prol de crianças bolivianas indocumentadas no Estado de São Paulo, favorecendo a concretização de direitos fundamentais das crianças migrantes.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade do Estado brasileiro pela efetividade dos direitos humanos se faz por meio do reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana como vetor do ordenamento jurídico pátrio.

Os anseios das comunidades de imigrantes em prol do respeito aos direitos fundamentais e cidadania constituem verdadeiro movimento social e, assim, atraem legitimamente a atenção das instituições públicas voltadas para promoção dos direitos humanos.

Por certo, direitos internacionalmente reconhecidos devem ser assegurados, exigindo cooperação e diálogo entre o

---

645

Parecer do Juiz de Direito Paulo Roberto Fadigas César, assessor da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

governo, as instituições e a sociedade, em convergência para a concretização da justiça social e da cidadania universal.

A Defensoria Pública tem se dedicado à tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros ou estrangeiros, sem distinção, como proclamado pela Constituição da República de 1988.

## REFERÊNCIAS

ACNUR e Defensoria Pública da União iniciam cooperação em prol de refugiados no Brasil. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-e-defensoria-publica-da-uniao-iniciam-cooperacao-em-prol-de-refugiados-no-brasil/>>. Acesso em 12 mai. 2012.

ANDRADE, José H. Fischel de, MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008)>. Acesso em 14 mai. 2012.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

MIGRACIONES e derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruano migrantes. Defensoría del Pueblo del Perú. Serie informes defensoriales – informe n. 146, 2009, p. 55-56.

FERNANDES, Judite Cunha apud FRANÇA, Ariane, MENDES, Emmanuel Silveira. Movimento social e informação. Disponível

em: <[http://www.unirio.br/cch/eb/enebd/Comunicacao\\_Oral/eixo1/movimento\\_social.pdf](http://www.unirio.br/cch/eb/enebd/Comunicacao_Oral/eixo1/movimento_social.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2012.

MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.) Tráfico de pessoas. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GLOSSÁRIO sobre integração. Organização Internacional para as Migrações (OIM). Disponível em: <<http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2012.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo volumes, fluxos, significados e políticas. São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005, p. 28-29.

PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. Direito dos estrangeiros no Brasil: a imigração direito de ingresso e os direito dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). Igualdade, diferença e direitos humanos. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

TRÁFICO internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via aeroporto internacional de São Paulo. Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e OIT. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/pesquisa\\_3\\_385.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/pesquisa_3_385.pdf)>. Acesso em 13 mai. 2012.



# DEFENSORIA PÚBLICA E MEIO AMBIENTE: OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DECORRENTES DO AVANÇO DO AGRONEGÓCIO – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DE DEMANDAS COLETIVAS AMBIENTAIS A PARTIR DO DIÁLOGO COM OS MOVIMENTOS POPULARES E PESQUISAS MULTIDISCIPLINARES

*Wagner Giron de la Torre*<sup>646</sup>

“Estas evidências empíricas, presentes e na memória,

---

646 É Defensor Público no Estado de São Paulo, atuando na Defensoria Regional de Taubaté. Ganhador, em 2010, da Comenda Dom Helder Câmara de Direitos Humanos, conferida pelo Senado Federal

questionam o discurso e a propaganda das empresas produtoras de celulose. Cada testemunho de um morador, cada relato de suas vivências doces e amargas, jogam por terra as certificações de qualidade ambiental destas empresas e questionam o paradigma hegemônico do desenvolvimentismo, tão ufanado pelos índices do PIB nacional. O extermínio da vida se dá em todos os níveis, incluindo o humano, e em nome do desenvolvimentismo econômico e concentrador, estabelece-se a monocultura, a não-diversidade biológica, cultural, social e econômica”. (SIMONE RAQUEL BATISTA FERREIRA)

## 1 LEVANTAMENTO DE CAMPO: O RECEBIMENTO DA DEMANDA SOCIAL

Após a criação normativa da Defensoria Pública no Estado de São Paulo, que se deu com o advento da Lei Complementar nº 988 de 06 de janeiro de 2006<sup>647</sup>, iniciou-se os contatos da unidade Regional da Defensoria em Taubaté com integrantes do pequeno campesinato regional, mais especificamente, com o MDPA-Movimento de Defesa dos Pequenos Agricultores de São Luiz do Paraitinga-SP e ambientalistas de São José dos Campos e Jacareí, contando-nos do histórico das devastações socioambientais derivadas da expansão industrial do monocultivo do eucalipto, para fins de produção de pasta de celulose e

---

647 A Defensoria Pública no Estado de São Paulo foi criada, no campo normativo, com mais de 18 anos de atraso, após intensa pressão popular, exercida não apenas por atores jurídicos, muitos dos quais integrantes da extinta PAJ-Procuradoria da Assistência Judiciária, que fazia suas vezes mas, especialmente, pela sociedade civil. Não foi, assim, fruto de nenhum projeto preconcebido de governo.



fabricação de papel, na região do Vale do Paraíba-SP.

Histórias das mais variadas, como da pequena agricultora dona Benedita de Moraes de Oliveira, de São Luiz do Paraitinga que, em meados de 2005, fora vítima de contaminação do herbicida a base de glifosato, utilizado em grande escala no manejo do monocultivo industrial que, em contato com a fonte d'água que abastecia o pequeno sítio da lavradora, causou-lhe convulsões, desmaios, depressão, perda da capacidade visual e enrijecimento dos músculos<sup>648</sup>, ou narrativas como as de Silvio Frade, Hilário dos Santos e dezenas de outros pequenos agricultores de São Luiz do Paraitinga-SP, noticiando a extinção das fontes d'água em seus sítios em função do avanço do monocultivo no entorno, a forcejar um êxodo rural até então desmedido e sem precedentes na região.

Outra grande preocupação das populações originárias, afligidas com a escala oceânica do monocultivo, cingia-se à supressão dos atos devocionais, a extinção de locais sagrados como pequenas ermidas ou a apropriação, pelo latifúndio monocultural, das pequenas fontes e capelas tidas como sagradas pelo campesinato, a obstar a continuidade dos cultos seculares de devoção e contribuindo com o processo crescente do aniquilamento cultural disseminado, hereditariamente, pelas

648 Esses fatos motivaram o primeiro ajuizamento de ação ambiental individual de cunho reparatório em face da VCP e da Monsanto do Brasil, indústria química fabricante do agrotóxico causador das mazelas físicas à camponesa, processo nº 48/2007, julgado improcedente em primeira instância por [falta de provas técnicas da contaminação]. O processo se encontra aguardando julgamento da apelação interposta pela Defensoria Pública. O caso foi trazido pelos movimentos populares à Defensoria Pública recém-instalada porque, na comarca de origem, a camponesa não conseguira, nem mesmo junto ao convênio suplementar com a OAB/SP, causídico que patrocinasse sua demanda, ficando ao letargo de amparo jurídico por mais de três anos, o que prejudicou, em muito, as provas diretas dos danos ambientais.

comunidades rurais, a causar a ruptura do liame moral e religioso que congregou e alimentou, por séculos, uma cultura de devoção, hoje completamente aluída em função da grande concentração fundiária titularizada pelas empreendedoras de celulose.<sup>649</sup>

É válido consignar que os movimentos populares já haviam ofertado ao longo dos últimos cinco anos várias representações noticiando os mesmíssimos danos ambientais aos Ministérios Públicos do Estado e União, reclusos esses solenemente arquivados nos escaninhos administrativos desses órgãos, sob a mal arrevesada assertiva da “ausência de provas dos impactos ambientais”.<sup>650</sup>

Interessante notar que essa mesma demanda social, de cunho ambiental, foi reiterada por vários segmentos da sociedade civil, durante a primeira conferência regional da

---

649 Segundo documento produzido pela própria VCP/Fibria no procedimento unilateral e precário de certificação de idoneidade ambiental para poder comercializar pasta de celulose nos mercados europeu, chinês e norte-americano (proc. de certificação produzido entre 2006/2007) detém ela, de forma direta incluindo-se as fazendas arrendadas 209 fazendas recobertas por eucaliptos em 35 municípios da região do Vale do Paraíba-SP, com potencial produtivo na casa dos 2.500.000 m<sup>3</sup> de torres de eucalipto por ano (fonte site da Votorantim Celulose e Papel, colhido em outubro de 2007). Sobre o tema da concentração territorial, pontifica a professora de Geografia da USP, Valéria de Marcos, escudada em estudos de Ariovaldo Umbelino de Oliveira, que no território, a ação dessas empresas, configura o fenômeno chamado de *monopolização do território*. Elas instalam-se em áreas estratégicas e monopolizam o território ao determinarem o que ali será produzido, estabelecendo acordos com pequenos camponeses ou capitalistas que passam a produzir e entregar seus produtos para serem processados por elas, de acordo com padrões de qualidade definidos no momento da contratação. In *Agricultura e mercado: impasses e perspectivas para o agronegócio e a produção camponesa no campo latino-americano*, artigo contido na coletânea *Campepinato e Territórios em Disputa*, Ed. Expressão popular, 1º Ed., SP 2008, p. 195.

650 Nas pesquisas posteriores, constatamos, pelos dados oficiais colhidos dos informes das empresas produtoras de celulose, que o território do município de São Luiz do Paraitinga-SP já está recoberto por cerca de 25% do monocultivo, enquanto é sabido que os índices máximos tolerados pelos parâmetros de zoneamento agroflorestais traçados por normas expedidas pela OMS e por estudiosos do assunto, não suplanta a faixa de segurança de 5% dos territórios agricultáveis em cada município, sob pena de inviabilizar-se a concretização do tão propalado *desenvolvimento sustentável*, e assegurar a preservação dos recursos ambientais.

Defensoria Pública do Estado, realizada em 11 de maio de 2007 no Vale do Paraíba, o que reforçou a seriedade e consistência das denúncias trazidas à Defensoria Pública desde àquele primeiro diálogo com os movimentos camponeses e ambientalistas.<sup>651</sup>

Concretizado esse primeiro diálogo com os movimentos populares e absorvidas as embrionárias histórias de devastações ambientais sem controle algum por parte do Estado, restou-nos o tormentoso problema de como transformar em demanda judicial, de cunho metaindividual, esses anseios sociais todos. As primeiras constatações que afloraram ante a dimensão do problema diziam com a necessidade de capacitação técnica e estudos multidisciplinares, imprescindíveis à construção das futuras ações civis públicas ambientais.

Para o aprofundamento do processo de construção dessas demandas socioambientais, foi imprescindível à ida a campo, na busca da imperiosa documentação dos dramas humanos vivenciados pelos pequenos agricultores flagelados pelo modelo econômico imposto pela escala industrial da monocultura, como também pelo registro fotográfico e documental dos impactos ambientais e da necessidade de absorção de conhecimentos técnicos sobre uma seara até então inexplorada pela Defensoria Pública, de nítido color ambiental.

<sup>651</sup> Por influxo do artigo 6º, inciso III e § 3º da Lei Complementar Estadual nº 988/06, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo deverá elaborar um plano global de atuação, pautado na consulta popular, materializada junto à sociedade civil através de Conferências Regionais e na Conferência Estadual a se realizar, em anos ímpares. Outros importantes instrumentos asseguradores da participação popular nos rumos a serem implementados na Defensoria Pública paulista se encontram na participação de pessoa estranha à carreira no cargo de Ouvidor-Geral e Conselho Superior (artigos 26, V, e 37 da Lei Comp. Estadual nº 988/06) bem como a garantia de qualquer cidadão poder se manifestar nas sessões do Conselho Superior da instituição.

A tanto, foi indispensável o auxílio dos movimentos populares como, o já mencionado MDPA, que produziu, sob orientação da Defensoria Pública, um dossiê contendo depoimentos, abaixo-assinado com mais de oitocentas subscrições do campesinato, fotografias, documentos configuradores do acervo probatório básico a instruir a demanda, a realização de pesquisas de material técnico fornecido por instituições como a FASE do Espírito Santo, com seu dossiê sobre os desastres ambientais causados pelo monocultivo do eucalipto no norte daquele estado e no sul da Bahia, com pesquisas feitas por ambientalistas do porte do Professor Ludwig Buckup (da UFRGS e ONG IGRE) em face dos impactos gerados pela inserção do mesmo monocultivo nos pampas gaúchos e a organização, pelo MDPA e Defensoria Regional de Taubaté, de incontáveis palestras e seminários não só na área urbana de São Luiz do Paraitinga, como em escolas, igrejas e comunidades de sua zona rural à procura de difusão de informes e coleta de depoimentos e provas junto à população campesina afetada com o avanço da eucaliptização no município e região.<sup>652</sup>

---

652 Na origem das atividades tendentes a consolidar aportes técnicos para a exata compreensão do fenômeno socioambiental então noticiado, bem como para a produção probatória, foram imprescindíveis os trabalhos de pesquisa e acesso a estudos técnicos fornecidos, por exemplo, pelo historiador de São Luiz do Paraitinga Marcelo Henrique dos Santos Toledo que, capitaneando o MDPA-Movimento de Defesa dos Pequenos Agricultores daquela localidade, angariou um dos mais importantes dossiês retratando os desastres socioambientais decorrentes do monocultivo na região; os estudos científicos, que serviram para a capacitação deste subscritor sobre a complexa temática, ofertados pelos ambientalistas e militantes sociais Vicente Cioffi, Gabriel Alves, Cosme Vitor e Ângela da Silva, de São José dos Campos, do saudoso geógrafo e ambientalista de Jacareí-SP, Prof. Ricardo Corbaini Ferraz, morto, em circunstâncias misteriosas, nas margens da Rodovia Presidente Dutra em Outubro de 2008; do Dossiê □Deserto Verde□ acerca da devastação ambiental causada pela Aracruz no norte do Espírito Santo e Sul da Bahia, produzido pelos pesquisadores Simone Raquel Batista Ferreira, Daniela Meirelles e Marcelo Calazans da ONG FASE/ESPÍRITO SANTO assim como os artigos fornecidos pelo ativista Winnie

## 2 O CUSTO AMBIENTAL: TOPOS DE MORRO E DE-SERTIFICAÇÃO

É secular a evidência preconizada por Leonardo da Vinci de que sabemos mais sobre o movimento dos corpos celestes do que o solo em que pisamos.

Os nutrientes do solo são compostos de alguns elementos naturais tais como cálcio, magnésio, nitrogênio, fósforo, potássio e água, frutificados de um longo ciclo químico derivado das atividades de um complexo biológico produzido por bactérias, insetos das mais variadas matizes, pequenos animais que compõem a fauna da terra e colaboram com sua humificação, medrando sua fertilidade, e todas essas ações quase que microscópicas são protegidas e alimentadas por uma camada baixa de arbustos, folhagens e fragmentos de organismos em decomposição, nominada como sub-bosques.<sup>653</sup>

Todo esse ciclo biológico essencial para a manutenção da fertilidade da terra é aniquilado pela incidência, em

---

Overbeck da Rede Alerta contra o Deserto Verde e WRM e centenas de outros estudos produzidos amiúde pelos movimentos populares. Dentre as audiências públicas constituídas pelo MDPA e Defensoria Pública para debater o tema, indicamos, entre outras, a realizada na Igreja Matriz de S. Luiz do Paraitinga na noite de 03.07.2008, com a presença do Professor de antropologia da UNITAU André Luiz da Silva e do geógrafo e professor da USP Aziz Ab'Saber.

<sup>653</sup> No artigo intitulado "Cuidar El Suelo", a agência ambiental e de agroecologia espanhola GRAIN nos conta que *los suelos son una delgada capa que cubre más del 90% de la superficie terrestre del planeta Tierra. Contrariamente a lo que mucha gente cré, los suelos no son polvo y minerales. Son Ecosistemas vivos y dinámicos. Um suelo sano bulle com millones de seres vivos, microscópicos y visibles que ejecutan muchas funciones vitales. Lo que hace a este sistema vivo algo diferente del polvo es que es capaz de retener y proporcionar lentamente los nutrientes necesarios para que crezcan las plantas. Pueden almacenar agua y la liberarla gradualmente em rios y lagos o em entornos microscópicos que circulan las raíces de las plantas, de modo que los rios fluyan y las plantas puedan absorber agua mucho después de que haya llovido. Si los suelos no permitiran este proceso, la vida em la Tierra, como la conocemos, simplemente no existiria.* Artigo colhido na web, em agosto de 2010, no site WWW.grain.org.

grande escala, de toneladas e toneladas de pesticidas químicos como os herbicidas, à base de glifosato, formicidas e outros venenos embutidos no manejo de qualquer processo industrial do agronegócio, seja em quaisquer atividades monoculturais como soja transgênica, cana de açúcar ou eucalipto.

Para alcançar esse nível estratosférico de devastação ambiental inerente ao desenfreado avanço dessa específica monocultura, os expertos cientistas a serviço da florescente e rica indústria papelreira, desenvolveram mudas de eucalipto caracterizadas pelo hibridismo e pela clonagem, com níveis baixíssimos da substância conhecida como lignina (que serve para emprestar tessitura e consistência ao enfeixamento fibroso de qualquer madeira), permitindo um crescimento recorde dessas imensas árvores (em média, 7 anos para o primeiro corte) bem assim facilitando o processo industrial do branqueamento da massa de celulose e evitando, com isso, o anticomercial efeito do amarelecimento precoce do papel.

Afora o intenso processo químico historicamente utilizado na produção industrial do papel, as empresas de celulose - seja em terras próprias ou arrendadas – necessitam infestar o solo destinado à instalação da monocultura do eucalipto com toneladas e toneladas de pesticidas à base de glifosato, geralmente manejado com a aplicação dos conhecidos herbicidas Round'up ou Scout-NA, da Monsanto, ou do formicida Mirex, à base de Sulfluramida<sup>654</sup>, dentre outros agrotóxicos, a fim de eliminar

---

654 Nos termos das fórmulas destes pesticidas, ofertadas pelos fabricantes, denotamos que seus elementos ativos são o N-etil perflurooctano e a Sulfluramida, componentes

a presença do que eles chamam de “ervas daninhas”, matinhos rasteiros, formigas e outros elementos naturais potencialmente nocivos ao esperado desenvolvimento das clonadas mudinhas, em processo tecnicamente conhecido como capina química.

Por influxo direto do engenho e arte dos cientistas a serviço dessas portentosas empreendedoras, e para a felicidade dos gestores e acionistas das companhias em referência, as mudas dos eucaliptos, a priori concebidas em laboratórios, são imunes aos efeitos químicos do glifosato, não sentem sua acidez, nem sua efervescência, nem qualquer atributo lesivo passível de contaminação desse devastador componente químico.

Mas a natureza não passa incólume a tanta desgraça!

Não à toa o Brasil é campeão mundial do uso de agrotóxicos<sup>655</sup>, bem como dono da maior área de terras férteis em

---

químicos classificados internacionalmente como altamente persistentes (POPs) nos ecossistemas, se perpetuando, após aplicação, por mais de 600 anos no solo e corpos hídricos, excessivamente nocivos ao meio ambiente e amplamente cancerígenos que, por influxo de Convenção Internacional da qual o Brasil foi signatário em 2005, intitulada Protocolo de Estocolmo, foram banidos em mais de 152 países. Além de proibidos, esses pesticidas químicos deveriam ser aplicados com um mínimo de critério ambiental, e não jogados aleatoriamente entre as mudas de eucaliptos, em zonas de TOPOS DE MORROS, como constatamos pelos testemunhos referidos. Sobre a elevada nocividade sanitária e ambiental desses pesticidas, em documento datado de 29.4.2009 e endereçado ao Presidente da República o Presidente do CONSEA □ Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Sr RENATO S. MALUF, pugnou, em nome do Conselho, a retirada desses agrotóxicos do mercado interno do país.

655 Consoante reportagem veiculada pelo jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, edição nº 33, junho de 2010, o Brasil □ é o maior mercado de agrotóxico do mundo e representa 16% de sua venda mundial. Em 2009, foram vendidas aqui 780 mil toneladas de agrotóxicos, com um faturamento na ordem de 8 bilhões de dólares. Ao longo dos últimos 10 anos, na esteira do crescimento do agronegócio, esse mercado cresceu 176%, quase quatro vezes mais que a média mundial. As 10 maiores empresas do setor de agrotóxicos do mundo concentram mais de 80% das vendas no país □ (ob. cit. p. 3). A propósito do tema, Carlos Walter Porto-Gonçalves, ao tratar dos efeitos da □revolução verde□, destaca o descompasso existente entre o aumento do consumo

franco processo de degradação pela exagerada incidência de pesticidas químicos nos processos industriais de monoculturas<sup>656</sup>.

Nesse contexto foi que constatamos, nas pesquisas de campo, as vastas áreas erodidas na região do Vale do Paraíba recobertas pelas grandes plantações de eucalipto, em especial, implantadas em zonas de mananciais e sobre topos de morro, secando nascentes, violando corpos hídricos, unidades de conservação e extinguindo a fauna dos biomas afetados, e tudo sob a mais solene omissão do Estado.<sup>657</sup>

de agrotóxicos e fertilizantes químicos e os efeitos em termos de produtividade. No que se refere ao uso de fertilizantes, segundo o autor, baseando-se em dados da FAO, entre 1950 e 2000, enquanto a produção de grãos aumentou três vezes, o uso de fertilizantes aumentou 14 vezes, o que faz a relação produção de grãos/uso de fertilizantes cair de 42 toneladas para 13 toneladas de grãos para cada tonelada de fertilizante utilizada no campo. Alguém está ganhando com isso, e certamente não são nem o meio ambiente, nem os camponeses. Apud. Valéria de Marcos, op. Cit., p. 194.

656 Segundo Paulo Machado na obra *Um avião Contorna o pé de Jatobá e a nuvem de agrotóxico pousa na cidade*, que narra o desastre ambiental inerente ao uso descontrolado de agrotóxico na cidade de Lucas do Rio Verde-MT, em mar/2006, o consumo de agrotóxicos nas nações ditas desenvolvidas gira em torno de 1,55 Kg por hectare, enquanto no Brasil esse índice excede aos 3,20 Kg por hectare, mais do que o dobro da média mundial. Obra editada pela ANVISA-Agência Nacional de Vigilância Sanitária, DF-2008, p. 243.

657 Exemplo significativo dos desastres ambientais eclodidos no mais absoluto anonimato, podemos extrair do depoimento prestado à Defensoria Pública Regional de Taubaté pelo pequeno sitiante de Piquete-SP. Sr Ronaldo Nunes que, entre novembro de 2004 a dezembro de 2005, quando do início do manejo de uma fazenda de eucalipto no Bairro do Ronco, naquela localidade, experimentou, numa só ação de aplicação inepta de glifosato na fase de implantação do monocultivo no entorno de seu sítio, a extinção de mais de 8 toneladas de tilápias que cultivava em seu pesqueiro, a mortandade de centenas de suínos, bovinos e inúmeros pássaros silvestres, além da intoxicação própria e de sua esposa, que sentiram enrijecimento dos membros, tontura, dificuldades respiratórias e problemas gastrointestinais. Durante o período referido, várias galinhas e suínos pertencentes ao sitiante nasceram com mutilações genéticas, às vezes sem bicos, às vezes sem pernas, e na maioria dos casos com cegueiras. O Sr Ronaldo lutou, por mais de 5 anos, para que alguma agência ambiental do Estado de S. Paulo elaborasse um laudo técnico vinculando o nexo causal da grande intoxicação vivenciada. Até hoje os institutos de fiscalização ambiental do Estado que se ufana como o *“mais rico da federação”* não foram capazes de realizar os estudos técnicos sob a alegação de *“falta de capacitação técnica e instrumental para monitorar os efeitos do glifosato”*. Esse evento deu mote para a Ação Civil Pública nº 595/09, instaurada pela Defensoria Pública na comarca de Piquete em face da empreendedora do monocultivo, Município de Piquete e Estado de São Paulo, acessando provimento liminar que suspendeu as atividades futuras do monocultivo no Bairro Rural do Ronco, em Piquete-SP, condicionando-as a feitura prévia, pelos empreendedores, de Estudos de Impacto Ambiental (Eia/Rima). Em janeiro de



É relevante pontuar que a manutenção de mata natural em topos de morros é vital para a preservação da qualidade do solo, pois a perpetuação das árvores naturais nos cumes das elevações protegem a terra dos elementos climáticos, preservam os nutrientes da terra, e fomentam os níveis do lençol freático.

Some-se a isso, ao que em biologia se chama de exportação de campo, ou seja, a perda de nutrientes recolhidos da terra na fase de crescimento das árvores que são transportados, por ocasião da colheita, para região diversa donde cresceram.

Os nutrientes do solo, como visto em linhas passadas, compõem-se, basicamente, de cálcio, potássio, magnésio, nitrogênio, fósforo e água (além da atividade intensa de milhares de micro-organismos que são essenciais ao ciclo de fertilização da terra e contribuem para absorção do dióxido de carbono e outros gases-estufa no solo).

Tudo isso é exaurido, de forma bastante acelerada, pelas árvores exóticas em sua fase de rápido crescimento por influxo da alteração genética produzida em laboratório. O Eucalipto de que estamos a tratar tem diminuído o tempo de colheita para

---

2011, o processo aguardava decisão saneadora e consolidação da fase probatória. Ainda sobre a notória incapacidade □ ou falta de vontade política □ de os Poderes Públicos criarem mecanismos de monitoramento do uso excessivo de agrotóxicos no país, ver a obra □Um avião Contorna o Pé de Jatobá e a Nuvem de Agrotóxico Pousa na Cidade□, de Paulo Machado, edição ANVISA, DF-2008, p. 244 e seguintes, onde se acentua que passados vários anos da eclosão de evento semelhante na cidade de Lucas do Rio Verde, no Mato Grosso, também afligida com pulverizações inconseqüentes de herbicidas contaminantes de seus mananciais, até hoje nem o Estado tampouco órgãos da União foram capazes de oferecerem à população estudos técnicos denotando o nexo causal entre o impacto ambiental derivado do manejo irresponsável do monocultivo e os danos testemunhados na localidade.

cerca de 6 anos (em alguns casos até 5 anos) após o cultivo das clonadas mudas.

Todo esse enorme volume de biomassa centrada nos oceânicos eucaliptais – agregado a seu enorme poder de perda hídrica pela evaporo-transpiração - é sequestrado, violentamente, em cortes rasos, em média após seis anos do cultivo da monocultura, por tratores altamente mecanizados, e transportados das áreas de cultivo para a planta industrial onde é produzida a massa de celulose para fins de exportação.

A imensurável gama de nutrientes espoliados da terra na fase de acelerado crescimento de milhões e milhões de árvores clonadas<sup>658</sup>, como vimos, é retirada do solo original, não devolvido à terra, extraída da terra, que fica exposta às intempéries; fica relegada às enxurradas dos morros altos; fica entregue à erosão, à desertificação, fica aberta, pelo infausto legado gerado desse ciclo insano de concentração de capital à paisagem lunar indicada pelas fotografias aéreas produzidas pela Defensoria Pública, com o auxílio de helicópteros fornecidos pela Base de Aviação do Exército em Taubaté-CAVEX, e utilizadas como provas técnicas nas várias Ações Cíveis Ambientais

---

658 Pelos dados de produção fornecidos nos autos da Ação Civil Pública Ambiental nº 593/07, ajuizada pela Defensoria Pública na comarca de São Luiz do Paraitinga-SP, somente as empresas Suzano Celulose e Papel e Fibria Celulose titularizam, nesse específico município, cerca de 25 milhões de eucaliptos clonados. Entre os municípios de Redenção da Serra e Taubaté já foram plantados cerca de 27 milhões de eucaliptos, e em Guaratinguetá-SP, somente em fazendas da Fibria com área superior a 100 hectares cada uma(excluindo as pequenas fazendas arrendadas), temos aproximadamente 10 milhões de eucaliptos cultivados, sem controle algum por parte do Estado, ***sugando, cada árvore, 30 litros de água por dia, num impacto hídrico ainda não devidamente mensurado.***

de que estamos a tratar.

Enfim, todo o acervo probatório produzido pela Defensoria Pública e movimentos populares nos últimos anos, mostram a pobreza do solo no meio do eucaliptal, a ausência de biodiversidade e de sub-bosques, desertificação da terra; demarcam o triste retrato do serpenteamento das estradas clandestinas, abertas sem estudo de impacto ambiental e sem licenças prévias pelas papeleiras protagonistas desse modelo exauriente dos recursos naturais.<sup>659</sup>

### As gerações futuras? Ora, as gerações futuras....<sup>660</sup>

659 Consigne-se que o EIA/RIMA, por força do artigo 2º da Resolução CONAMA nº 01/1986, é obrigatório antes da abertura de qualquer estrada de rodagem com mais de duas vias de rolamento. As estradas clandestinas, em meio aos vastos eucaliptais, são uma das principais causas de degradação, compactação e perda de solo fértil no Vale do Paraíba.

660 Calha abrir-se aqui um parêntese para destacar que quando indagados acerca do cultivo das árvores exóticas sobre TOPOS DE MORRO, técnicos da VCP/Fibra e da Suzano aduzem □ como o fazem sempre em qualquer ação que questione seus métodos predatórios □ que □ o conceito de TOPO DE MORRO ainda não está definido pelo CONAMA em função da consulta administrativa, encaminhada àquele órgão, pela SMA-Secretaria Estadual de Meio Ambiente de SP, sob nº 02000.001147/2007-27 □ e, em função dessa demarcada □dúvida□ pode-se tudo, pode-se, no entender dos gestores das produtoras de celulose, estender o deletério monocultivo sobre toda a região, sobre todo o Estado, sobre todos os cumes de morros existentes no país....

A hipocrisia ambiental atinge o ápice quando sabemos, sem sombra de dúvidas, que há, sim conceituação jurídica clara e definida sobre TOPOS DE MORROS, exposta no artigo 3º, inciso V e parágrafo único da RESOLUÇÃO CONAMA nº 303/2002, e, no âmbito do Estado de São Paulo, pela decisão/diretora nº 148/2010/L, de 11.5.2010, editada pela SMA. Essa definição existe há anos, e é utilizada pelo Ministério Público, inclusive, para postular o remanejamento de comunidades pobres que edificaram suas moradias, em face da ausência de outra alternativa habitacional, em áreas consideradas como de □risco ambiental□ como TOPOS DE MORROS, como se nota das Ações Cíveis Públicas como, exemplo, a ACP nº 424/06, em trâmite pela 1ª Vara da Fazenda Pública de São José dos Campos-SP onde postula-se a remoção da comunidade do Bº Martins Guimarães; ACP nº 1323/02, em desenvolvimento pela E. 2ª Vara Cível de Guaratinguetá-SP, referente à comunidade pobre do Jd. Primavera ou o Inquérito Civil nº 50/03, da comarca de São Bento do Sapucaí, onde □técnicos ambientais□ do Ministério Público pugnam pela demolição, sem clemência, de cerca de 21 moradias em Santo Antonio do Pinhal-SP por estarem em topos de morro, causando estranheza a sentida tolerância para com as violações a essas mesmas normas ambientais quando a infração advém de transnacionais, do setor de celulose, como as aqui retratadas. Ademais, pelo princípio da precaução, irradiado desde o artigo 15 da declaração Rio-92, se realmente houvessem dúvidas sobre a conceituação de topos de morro, o correto e lícito,

### 3 O GLIFOSATO

Se ainda pairar alguma dúvida – ou entredúvida – acerca das devastações a que estamos a narrar, é oportuno externarmos um singelo convite: adentremos a um plantio de eucalipto. Adentremos.

Calcorreando pela massa monolítica de árvores clonadas, homogêneas, idênticas, sem vida, avizinhandos do núcleo da artificial floresta, longe do leito de qualquer estrada ou rebordo de zona citadina, a única sensação passível de ser vivenciada é a do pesado, absoluto, silêncio.

Nenhum adejar de asas. Pássaro algum. Nenhuma borboleta, inseto, flores, bicho miúdo ou mesmo grande. Nada! Só o morto silêncio.

Agora cheguemos à borda do eucaliptal, nas vizinhanças de algum resquício de mata nativa que logrou sobreviver, ainda, à expansão da monocultura.

É o bulício dos pássaros, flores, sementes, vida, água, enfim.

É que o eucalipto – como toda e qualquer monocultura semeada nas artificialidades dos laboratórios das

---

do ponto de vista ambiental, seria a não expansão de tão deletéria monocultura sobre os cumes das morrarias da região até que tal definição fosse concluída, e não o contrário, como o fazem as papeleiras referidas que, a pretexto de uma dúvida produzida por elas próprias, afrontam todos os padrões internacionais de proteção ao meio ambiente avançando com seus estêreis eucaliptais sobre tudo quanto seja topo de morro, o que é inadmissível!

grandes corporações- não interage com a natureza. Nele não há possibilidade alguma de existir vida, intercâmbio natural, cadeia alimentar a permitir a sobrevivência até mesmo do mais rasteiro dos insetos.<sup>661</sup>

Dessa sensação resulta a imagem – tão bem lapidada ao tema - do DESERTO VERDE, concebida pela população rural afligida por seus negativos impactos.

Além disso, em geral, cada plantio é capaz de propiciar a seus empreendedores três cortes ao longo da vida útil de cada árvore clonada.

---

661 Em laborioso estudo ofertado no âmbito da Câmara Federal, nominado como “Eucalipto e os Efeitos Ambientais de seu Plantio em Escala”, DF-2003, acessível no site da Câmara dos Deputados, o Consultor Legislativo MAURÍCIO BORATTO enuncia: “a ausência ou pouca diversidade de espécies animais em reflorestamentos de eucalipto parece ser a mais inquestionável de todas as críticas que se fazem a eles”. (p.10).

Num ciclo de corte que se perfaz de cinco em cinco anos, é natural exsurgir a seguinte indagação: qual animal que iria constituir sua toca num bosque monolítico de árvores clonadas, condenadas a serem suprimidas em tão pouco tempo? Do que viveriam esses estóicos animais? Ainda fazendo uso do excelente trabalho do suso mencionado pesquisador, mais adiante divisamos estas preciosas ponderações: “A não ser a abelha européia e a coala, que vive na Austrália e se alimenta de eucalipto, nenhuma outra forma de vida sobrevive nessas florestas homogêneas. (...) É indubitável que uma monocultura, quer de eucalipto ou de qualquer outra espécie, é reconhecidamente menos capaz de suportar uma alta diversidade de fauna, dada a indisponibilidade de nichos apropriados. Outras hipóteses aventadas são a ausência de água e o fato de as folhas de eucalipto serem indigestas devido à concentração usualmente elevada de taninos, resultando em condições inóspitas para os insetos e todos os demais animais da cadeia trófica”. (op. Cit.p.11). É sempre válido trazer à baila o depoimento de conhecido biólogo Baiano, que acompanhou o drama da devastação ambiental, gerada pela monocultura do eucalipto, no sul da Bahia:(..) o desprezo e crueldade dispensados à fauna silvestre pelos promotores da monocultura de eucalipto, utilizando totalmente tabuleiros e terras planas, deixando apenas alguns grotões (ilhas de áreas íngremes) para “refúgio” da fauna silvestre são estarrecedores. Muitas espécies não vivem (não estão adaptadas) em áreas com relevo acidentado, e estão sendo localmente extintas, especialmente as espécies endêmicas e raras. Além do mais, não há conectividade entre as ilhas de vegetação nativa, através de corredores de vegetação (nativa), imersas no mar de eucalipto. O eucaliptal não representa um corredor ecológico pleno, pois, sabemos nós, ambientalistas, cientistas, empresários, técnicos do governo, etc. que inúmeras espécies não atravessam, muito menos utilizam o eucaliptal. Algumas espécies, mesmo de aves, cuja capacidade de deslocamento é maior que a de outras espécies, sequer atravessam uma estrada aberta num ambiente natural. (Fonte: depoimento Elbano Paschoal Biólogo – Grupo Ambientalista da Bahia – GAMBA)

O primeiro corte, em média, se dá aos cinco ou seis anos do primeiro plantio. Depois, aos 12, e, enfim, o exaurimento do ciclo produtivo dessas aberrações genéticas ao cabo de 15 ou 16 anos do originário cultivo.

Após o terceiro e último corte, só restará uma paisagem lunar. Milhares de quilômetros quadrados de terras revestidas pelos tocos, a demarcar bem os escombros desse novo ciclo de devastadora monocultura.

Ao pequeno produtor que foi seduzido pelas atrativas ofertas das grandes papelerias, e arrendou sua terra para ser recoberta pelo cultivo, só remanescerá a esterilidade de uma terra revestida pela vastidão de tocos e tocos dos eucaliptos esgotados em solo infestado por imensurável carga de herbicidas absolutamente letais ao ecossistema.<sup>662</sup>

Calha aqui registrar a advertência entoada internacionalmente pelo movimento de proteção às florestas naturais WORLD RAINFOREST MOVEMENT a enfatizar que não é possível que se insista “em chamar de ‘bosques’ as plantações

---

662 Sobre a ingente dificuldade em se empreender atividades de recuperação ambiental nas terras arrasadas pela questionada monocultura, fazemos uso de lapidar estudo desenvolvido sobre o mote por SILVANO LIMA REZENDE, EONILSON ANTONIO LIMA E ADELMA FERREIRA SOUZA, intitulado “MONOCULTURA NO ESTADO DO TOCANTINS: REFLEXÕES ACERCA DA PRODUÇÃO DO EUCALIPTO”, colhido, em julho/2009, do site da Fundação Lauro Campos. Nessa laboriosa obra, os pesquisadores pontificam a severa advertência: “(...) *Importante salientar que, uma vez cultivado, o eucalipto não é tão fácil de ser arrancado. A espécie contém raízes profundas, causando, com isso, transtorno e prejuízos. Reverter essa situação gerará custos elevados, pois leva um tempo considerável para a recuperação do ecossistema. É preciso refletir melhor de que forma o agricultor familiar continuará cultivando a terra se quiser substituir o eucalipto. Nesse caso, terá enormes dificuldades, comprometendo, inclusive, sua permanência no campo, trazendo como consequência o êxodo rural.*” ( p. 9).

(eucalipto) e em atribuir-lhes os mesmos benefícios sociais e ambientais que as florestas, quando as plantações de árvores em grande escala geram, comprovadamente, pobreza, aumentam as desigualdades, afetam a segurança alimentar, esgotam os recursos hídricos e os solos, e reduzem drasticamente a diversidade biológica, para mencionar somente seus efeitos mais evidentes”.<sup>663</sup>

Afora esses reveses, temos, ainda, os danos “invisíveis” dessa deletéria monocultura: a contaminação, em grande escala, dos recursos ambientais.

Em que pesem as asserções das indústrias químicas de que os herbicidas à base de glifosato, largamente utilizados no processo monocultor, se apresentem ao mercado como “inofensivos” ao meio ambiente porque “estudos de campo”(!?! ) indicam sua capacidade de “bio-degradação” e que tal veneno químico não ostenta volatilidade alguma, ou seja, capacidade de mover-se pelas correntes de ar, o fato é que o glifosato constitui-se em substância química das mais perigosas ao meio ambiente e importante fator causador de inúmeros casos de cânceres.

Corroborando essas induções, em documento oficial sobre árvores transgênicas, as instituições GLOBAL JUSTICE ECOLOGY PROJECT, ECO NEXUS, AMIGOS DA TERRA INTERNACIONAL E MOVIMENTO MUNDIAL PELAS

---

<sup>663</sup> *apud* Carlos Walter Porto-Gonçalves, □A globalização da Natureza□, Ed. Civilização Brasileira, RJ□2006, p. 365.

FLORESTAS TROPICAIS concitam a todos a atentarem para a grave advertência sobre a questão do reflorestamento industrial das monoculturas que lastreiam a produção de celulose.

Fazem um importante chamamento para uma proibição global à liberação comercial das árvores clonadas. Advertem:

Essa liberação poluirá inevitavelmente e irreversivelmente os ecossistemas de florestas nativas, que por sua vez se transformarão em poluentes em um ciclo interminável. Os potenciais efeitos da liberação comercial das árvores transgênicas incluem a destruição da biodiversidade e da fauna e flora silvestres, a perda de água potável, a desertificação dos solos, o colapso dos ecossistemas de florestas nativas, importantes mudanças nos padrões dos ecossistemas e sérios impactos sobre a saúde humana. Apesar de todas essas previsíveis consequências desastrosas, não foram levadas a cabo avaliações profundas do risco da liberação das árvores transgênicas.<sup>664</sup>

Sublinha-se, nesse mesmo texto, que:

As árvores modificadas para resistir aos

---

664  
janeiro de 2011.

Texto acessível no portal <[WWW.globaljusticeecology.org](http://WWW.globaljusticeecology.org)>. Acessado em



herbicidas baseados em glifosato, também constituem uma ameaça. Charles Benbrook constatou que o uso de cultivos resistentes ao glifosato ocasiona aumentos de 300-600% do uso do herbicida. Estudos em Oregon determinaram que a exposição ao glifosato aumentava significativamente o risco de abortos espontâneos de gestações avançadas, e De Roos e outros autores determinaram uma associação entre o uso do glifosato e os cânceres linfoma não Hodgkins e mieloma múltiplo.

Atualmente se sabe que o Round'up persiste por até 360 dias em alguns ecossistemas e é comum encontrá-lo como poluente em rios. Além disso estudos têm determinado que a inalação do Round'up é bem mais perigosa que sua ingestão.

(...) as árvores estão sendo principalmente modificadas para serem resistentes a insetos (com o gene Bt), resistentes ao glifosato, para ter menos lignina e crescimento mais rápido. O escape de qualquer uma dessas características para as florestas nativas (considerado inevitável em virtude da pouca confiabilidade das tecnologias de esterilidade), provavelmente desencadeie impactos devastadores sobre os ecossistemas das florestas nativas. Os potenciais impactos incluem: poluição com o gene de resistência a insetos, transtornando os ecossistemas de florestas para os que os insetos são um componente integral; poluição com o gene de baixa lignina, fazendo com que as árvores de florestas não possam

resistir a insetos, doenças ou pressões ambientais como o vento; e o escape do gene para crescimento mais rápido, fazendo com que as árvores transgênicas ultrapassem as árvores e plantas nativas para obter luz, água e nutrientes, ocasionando perda de solo e desertificação.

Em 1993 o *New Physiologist* publicou um relatório intitulado ‘pollen-rain from vegetation of northwest India’, que tinha achado pólen de pinus no Norte da Índia, a mais de 600 km dos pinus mais próximos. Os modelos de pólen criados em fins de 2004 por pesquisadores da Universidade de Duke, evidenciaram que o pólen de florestas nativas em North Carolina nos Estados Unidos da América viajavam em correntes de ar por mais de 1.200 km em direção ao norte, para o leste do Canadá. Isso significa que as árvores transgênicas não podem estar reguladas apenas em nível nacional.<sup>665</sup>

Por seu turno, a pesquisadora independente, CAROLINE COX, em artigo colhido do “*Journal of Pesticide Reform/Fall 1998*, vol. 18, n. 3”, editado pela “Northeast Coalition for Alternatives to Pesticides” enunciou, em texto densamente fundamentado:

---

665

GLOBAL Justice Ecology Project, op.cit., p. 17.

O glifosato é um herbicida de amplo espectro, muito usado para eliminar plantas indesejáveis nos setores agrícolas e não agrícolas. Estima-se que os EUA utilizem anualmente de 17 a 21 mil toneladas do produto. A maioria dos produtos à base de glifosato são feitos ou usados com um surfactante, produto que auxilia o glifosato a penetrar no tecido celular das plantas.

Os produtos à base de glifosato são altamente tóxicos para pessoas e animais. Entre os sintomas mais comuns citam-se irritação nos olhos e pele, dor de cabeça, náuseas, entorpecimento, elevação da pressão arterial e palpitações. O surfactante usado no produto mais comum à base de glifosato é mais tóxico que o glifosato puro; a combinação dos dois fica ainda mais tóxica.

Embora a comercialização de herbicidas à base de glifosato seja liberada, estudos laboratoriais detectaram efeitos adversos em todas as categorias de testes toxicológicos. Entre estes incluem-se toxicidade de médio prazo (lesões em glândulas salivares), toxicidade a longo prazo (inflamações nas mucosas do estômago), danos genéticos (em células sanguíneas do corpo humano), efeitos reprodutivos (redução dos espermatozoides em ratos; maior frequência de espermatozoides anormais em coelhos), e carcinogenicidade (maior frequência de tumores no fígado de ratos e câncer de tireóide em ratas).

O glifosato foi classificado pelo US

Environmental Protection Agency como 'extremamente persistente', sendo registrada uma persistência superior a cem dias nos testes de campo em Iowa e Nova Iorque. O glifosato foi detectado nos rios depois de ter sido aplicado em florestas e áreas urbana e agrícola.

O tratamento de glifosato tem reduzido as populações de insetos benéficos, aves e pequenos mamíferos pela destruição da vegetação essencial para sua alimentação e habitat.

Em testes laboratoriais, o glifosato aumentou a suscetibilidade das plantas às doenças e reduziu o crescimento das bactérias fixadoras de nitrogênio.<sup>666</sup>

Um dado significativo e alarmante sublinhado em meio a esse denso estudo:

(...)Praticamente todos os pesticidas contém outros ingredientes além do ingrediente 'ativo', aquele que propicia a ação exterminadora. Tais ingredientes são erroneamente chamados de 'inertes'. Seu objetivo é facilitar o uso do produto ou torná-lo mais eficiente. Em geral os 'inertes' não são identificados no rótulo do pesticida.

---

666 COX, Caroline. Glyphosate (Roundup). Journal of Pesticide Reform, Eugene-Oregon, vol. 18, nº 3, p. 3-17, 1998.

No âmbito de pesquisas internas, levadas a cabo no Brasil, divisamos documento produzido pelo IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, da lavra do médico veterinário SEZIFREDO PAULO ALVES PAZ, no objetivo de discutir, na CTNBio, as vicissitudes cingidas ao tormentoso tema da liberação de alimentos geneticamente modificados no país.<sup>667</sup>

Nesse sólido documento, encontramos a confirmação das preocupações ambientais tingidas no texto precedente. No tópico específico sobre o glifosato (elemento essencial no cultivo da monocultura da soja transgênica produzida pela Monsanto) podemos observar estas sérias advertências:

**ASPECTOS TOXICOLÓGICOS DO GLIFOSATO:** Trata-se de herbicida de amplo espectro, usado para eliminar ervas daninhas. A maioria dos produtos comerciais à base de glifosato possuem na sua composição um surfactante, que auxilia o princípio ativo a penetrar nas células das plantas.

A toxicologia aguda do glifosato incluiu sintomatologia para diversos animais,

---

<sup>667</sup> O documento foi dirigido ao processo administrativo da CTN Bio 764/98/2ve/MS e pode ser encontrado também, por cópia, nos autos da ação civil pública nº 315/2010 da Vara da Fazenda Pública de Taubaté.

inclusive o homem. Os sintomas principais são irritação de pele e olhos, dor de cabeça, náusea, tontura, pressão arterial elevada e palpitação cardíaca. O surfactante usado comumente é mais tóxico que o próprio glifosato, sendo a combinação dos dois ainda mais tóxica.

Mesmo tendo o marketing do glifosato sempre enfatizado que se trata de um produto seguro, é surpreendente o que estudos de laboratório têm encontrado de efeitos adversos em, praticamente, todas as categorias de testes. Isto inclui toxicidade em animais de laboratório com lesões de glândulas salivares, mucosa do estômago, danos genéticos à células do sangue humano, efeitos sobre o aparelho reprodutor (em ratos) e aumento de tumores, também em ratos.

O glifosato tem sido denominado de 'extremamente persistente' pelo US Environmental Protection Agency, tendo meia-vida acima de 100 dias, conforme testes de campo em IOWA e New York. O glifosato tem sido encontrado em rios após a aplicação em lavouras e florestas. Também tem sido indicado como causador de redução da população de insetos benéficos, pássaros e pequenos mamíferos por destruir a vegetação que serve de alimento e abrigo. Em testes de laboratórios, o glifosato tem aumentado a susceptibilidade de plantas e doenças e reduzido o crescimento de

bactérias fixadoras de crescimento.<sup>668</sup>

Em obra já clássica sobre o tema, a jornalista e documentarista francesa MARIE-MONIQUE ROBIN em seu “O Mundo Segundo a Monsanto”, nos relata acerca de pesquisas recentes acerca dos perversos efeitos ambientais derivados da utilização massiva do glifosato. Veja-se:

(...) de fato, enquanto as agências reguladoras continuam a classificar os herbicidas à base de glifosato como ‘não cancerígenos para o homem’, uma série de investigações epidemiológicas tende a provar exatamente o contrário. Assim, um estudo canadense, publicado em 2001, pela Universidade de Saskatchewan, mostra que homens expostos ao glifosato por mais de dois dias por ano têm o dobro de ‘chance’ de desenvolver um linfoma não-Hodgkin do que homens que nunca foram expostos à substância. Esses resultados são confirmados por um estudo sueco, publicado em 2002, por Lennart Hardell (o especialista da dioxina) e seus colegas, que compararam o estado de saúde de 442 utilizadores, e também por uma investigação epidemiológica realizada com agricultores do meio-oeste e norte americano pelo National Cancer Institute. Já um estudo epidemiológico realizado nos Estados de

---

668 O documento foi dirigido ao processo administrativo da CTN Bio 764/98/2ve/MS e pode ser encontrado também, por cópia, nos autos da ação civil pública nº 315/2010 da Vara da Fazenda Pública de Taubaté.

Iowa e da Carolina do Norte, nos Estados Unidos, com mais de 54.315 utilizadores privados e profissionais de pesticidas, sugere uma ligação entre a utilização do glifosato e o mieloma múltiplo.

Na verdade, basta uma gotícula para afetar o processo da divisão celular. Em termos concretos, isso significa que, para utilizar o herbicida sem riscos, é preciso não somente vestir um macacão e uma máscara, mas também assegurar-se de que não haja ninguém em um raio de 500 metros ao redor.

669

Ou seja, a segurança socioambiental do produto é discutível, principalmente aqui, neste Estado que, como vimos nos anteriores tópicos, inexistem quaisquer mecanismos ou laboratórios públicos capacitados para fiscalizar a utilização e os impactos correlatos a tamanha carga de pesticidas químicos em território agricultável, em várzeas, morros e nascentes.

Dessa forma, conseguimos explicar e sustentar as causas do desaparecimento – para não dizer-se extermínio – de espécies de abelhas, joaninhas, besouros, borboletas, anfíbios e variedade infinda de outros animais benéficos bem como a destruição dos sub-bosques em meio aos eucaliptais.

Esse custo ambiental, sem precedentes, precisa ser dimensionado através de sérios Estudos de Impacto Ambiental

---

669      ROBIN, Marie-Monique. *O Mundo segundo a Monsanto: da dioxina aos transgênicos, uma multinacional que quer seu bem*. São Paulo: Rical Livros, 1998, p. 97 e 99.



(EIA/RIMA), antes do início da fase de manejo do monocultivo, para se evitar novos flagelos à população avizinhada com o grande latifúndio aqui questionado.

Não sem motivos que em 31 de agosto de 2009, o Deputado Estadual SIMÃO PEDRO apresentou, na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, projeto de lei visando a proibição da fabricação e comercialização de 14 agrotóxicos, dentre os quais herbicidas à base de glifosato em função de todos os malefícios socioambientais aqui relatados. Tal notícia, mui relevante, pode ser divisada no sítio agrolink, onde, também, se poderá examinar o texto original de tão necessário projeto legislativo.

## 5 AS DEMANDAS AMBIENTAIS

É fácil constatar que muito mais do que questionar uma atividade de cultivo de determinada espécie em escala homogênea<sup>670</sup>, os movimentos populares, o pequeno campesinato já afligido com a perda de suas águas e esterilidade de seu solo e a Defensoria Pública, através da construção de ações coletivas ambientais, estão a contestar um modelo de desenvolvimento econômico baseado na monocultura, que tudo permite e entrega nas mãos de uns poucos em franco aniquilamento das culturas dos povos rurais e dos recursos naturais exauridos no sustento

---

<sup>670</sup> Voltamos a repisar que não estamos a falar de meia dúzia de eucaliptos, senão de milhões e milhões de árvores exóticas cultivadas sem monitoramento público algum por parte dos órgãos ambientais do Estado.

desse processo mercantil insano.<sup>671</sup>

Tenta-se mostrar, através dos anseios das populações vitimadas, que os impactos causados pelas vastas plantações industriais não são meras lendas<sup>672</sup>.

Tal qual a certa interpretação tecida em obra fundamental pelo Prof. Carlos Walter Porto-Gonçalves, embora seja um dos pilares de sustentação da moderna agricultura capitalista:

(...) a monocultura revela, desde o início, que é uma prática que não visa satisfazer as necessidades das regiões e dos povos que produzem. A monocultura é uma técnica que em si mesma traz uma dimensão política,

---

671 Segundo dados fornecidos durante o III Seminário Internacional sobre o Monocultivo do Eucalipto, promovido entre os dias 8 a 10 de setembro de 2010 na Escola Nacional Floresta Fernandes pela Via Campesina, o professor e pesquisador da ESALQ, João Dagoberto, noticiou, com base em dados divulgados pelas próprias empresas do ramo de celulose, que o custo estimado para a produção de 1 tonelada de celulose no Brasil gira em torno de 120 dólares enquanto que a mesma tonelada é comercializada no mercado externo em aproximados 1.100 dólares, representando atividade das mais lucrativas na seara do agronegócio, e isso, sem pagar-se centavo algum pela água e nutrientes de solo exauridos durante o processo produtivo.

672 A propósito, no bojo da ação indenizatória ambiental ajuizada pela Defensoria Pública em nome do pequeno pecuarista José Leonardo Cursino em face da VCP/Fibra, desenvolvida perante a 2ª Vara Cível da comarca de Taubaté sob nº 856/09, em laudo pericial pioneiro em termos de prova concreta dos deletérios efeitos derivados da expansão irrefreada do eucalipto em Redenção da Serra-SP, ficou comprovado que a mencionada produtora de celulose implantou a monocultura em Topos de Morros e áreas de mananciais, gerando a desertificação das pastagens do vizinho pecuarista, no chamado "efeito de borda", sendo condenada, em primeira instância, a retirar, na margem de 15 metros da cerca que os separam das pastagens, todos os eucaliptos cultivados nos lindes da pequena posse do pequeno produtor rural. Vitória singela, mas emblemática em termos de resistência e luta para comprovar que os impactos ambientais causados pelo questionado monocultivo há muito extrapolaram o campo estéril das fábulas campestres.

na medida em que só tem sentido se é uma produção que não é feita para satisfazer quem produz. Só um raciocínio logicamente absurdo de um ponto de vista ambiental, mas que se tornou natural, admite fazer a cultura de uma só coisa.<sup>673</sup>

Em obra clássica para a compreensão das dimensões geográfica, política e alimentar do país, JOSUÉ DE CASTRO há muito advertia que

(...) com a destruição das florestas contribuiu também a monocultura para o empobrecimento rápido, o esgotamento violento do solo, diminuindo de um lado a renovação do seu húmus formado pela decomposição da matéria orgânica vegetal e, de outro lado, facilitando ao extremo seus processos de lavagens exagerados do solo e sua conseqüente erosão. Erosão que constitui um perigo tremendo, uma verdadeira ameaça de fome progressiva na região, representando um fenômeno de proporções mais alarmantes do que possam pensar os menos avisados. Alarmantes principalmente por seu caráter de processo irreversível, não dispondo o homem de nenhum recurso para refazer a riqueza do solo que a água arrasta para o mar, nem mesmo lançando mão dos dispendiosos processos de fertilização.<sup>674</sup>

---

673 □A Globalização da Natureza□, 2006, p. 28.

674 □Geografia da Fome□, 8ª edição, Ed. Civilização Brasileira, RJ-2008, p. 105. Nessa fundamental obra, respaldado em pesquisas de Shepard, Josué de Castro ainda enuncia: □Comparando os efeitos da erosão aos da guerra, Shepard escreveu que o homem moderno aperfeiçoou dois inventos capazes de aniquilar por completo a civilização. Um deles é a guerra total, o outro é a erosão mundial do solo. Dos dois, o mais insidioso e fatalmente destrutivo é,

Nesse preciso contexto foi que, num diálogo encetado com movimentos populares, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, através de sua Regional em Taubaté-SP, ajuizou, até o momento, cinco ações civis públicas ambientais, a saber: ACP nº 593/07 e 396/09, ambas em São Luiz do Paraitinga-SP, ACP nº 595/09 na comarca de Piquete-SP, a de nº 315/10 junto a Vara da Fazenda Pública de Taubaté-SP e ACP nº 0000950-48.2011.8.26.0220, em trâmite pela 1ª Vara Cível de Guaratinguetá-SP.

Em todas as ações, de forma inédita, foram conferidos provimentos liminares suspendendo o manejo futuro do eucalipto industrial, condicionando seus projetos à realização prévia de EIA/RIMA em cada unidade produtora como forma única de avaliar as dimensões dos impactos socioambientais derivados desse sistema explorador dos recursos naturais.

Dentre os inúmeros preceptivos de proteção ambiental que dão sustentação às demandas, destacamos as Resoluções nº 01/86 e 237/97 editadas pelo CONAMA, que são expressas em exigir a realização prévia de EIA/RIMA no manejo

---

sem nenhuma dúvida, a erosão. A guerra desequilibra e destrói o meio social que é matriz da civilização; a erosão do solo destrói o meio natural que constitui o seu fundamento. A guerra é mais espetacular porque faz ruir cidades, tronos e potências. Mas estas coisas podem ser refeitas. A erosão do solo que, virtualmente, vai destruindo ou arrasando as terras das quais bilhões de indivíduos dependem para o seu pão de cada dia, alcança uma etapa irreversível na qual o homem e as suas obras serão enterrados sob as areias amontoadas do esquecimento. Op. Cit., p. 105.

da exploração de madeira e recursos naturais em áreas acima de 100 hectares de terra ou em qualquer dimensão, quando os impactos forem significativos do ponto de vista ambiental ou paisagístico, normas, como se antevê, amplamente ignoradas pelo sistema público de fiscalização ambiental no Estado de São Paulo, que até hoje não monitora e nem exige estudos prévios de impactos ambientais dando um contributo, em face dessa sentida omissão, à escalada oceânica e descontrolada do monocultivo na região do Vale do Paraíba.<sup>675</sup>

Em todas as demandas figuram no pólo passivo, juntamente com as empresas de celulose responsáveis pelos plantios, os Municípios inerentes a cada território questionado bem como o Estado de São Paulo, ante a omissão histórica de seus órgãos fiscalizatórios em cumprir as normas tutelares do meio ambiente e criar mecanismos de monitoramento e controle dos nefastos efeitos causados ao ecossistema.

A luta social não se limita, apenas, na busca de reparação aos danos sociais derivados do monocultivo, ou no acesso a mecanismos de mitigação de suas consequências desastrosas, mas, em especial, a obrigar e capacitar os órgãos públicos a intervirem no controle e monitoramento desse processo

---

<sup>675</sup> Em razão da luta ambiental nestes termos deflagrada, foi que este subscritor, por indicação da Via Campesina e movimentos sociais que a integram, bem como indicações dos Senadores José Nery do Psol e Eduardo Suplicy do PT bem como do deputado Ivan Valente do Psol, foi agraciado, em dezembro de 2010, juntamente com Dom Pedro Casaldáliga, Dom Emilson da Cruz, Deputado estadual Marcelo Freixo do Rio de Janeiro e o Defensor Público do Estado do Pará Dr Antonio Roberto Cardoso com a Comenda Dom Helder Câmara de Direitos Humanos, conferida pela Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal.

econômico insano e até aqui amplamente insustentável do ponto de vista ambiental.

Como pontuado por Dom Pedro Casaldáliga em sublime texto que abriu a Agenda Latino-Americana de 2010, o modelo de desenvolvimento econômico então encetado vem tratando a Terra como mero fator econômico, vislumbrando nos recursos naturais simples mercadorias.

É passada a hora – e isso nos dita os extremos climáticos circundantes – de lutarmos pela efetivação dos Direitos da Terra, até porquê as primeiras vítimas das alterações climáticas são as comunidades pobres que estamos destinados a defender.

## REFERÊNCIAS

BONATTO, Maurício. Eucalipto e os Efeitos Ambientais de seu Plantio em Escala. DF-2003, portal da Câmara dos Deputados.

CASTRO, Josué de. Geografia da Fome. 8ª Ed. RJ: Ed. Civilização Brasileira, 2008.

COX, Caroline. “Glifosate Round’up”. Journal of Pesticide Reform/ Fall, NY-1998, vol.18, n.3.

CASALDÁLIGA, Pedro. Agenda Mundial Latino-Americana-2010. Editora Ave Maria, 2010.

MACHADO, Paulo. Um avião contorna o pé de Jatobá e a nuvem de agrotóxico pousa na cidade. Editado pela ANVISA, DF-2008.

MARCOS, Valéria de. Campesinato e territórios em disputa. SP: Editora Expressão Popular, 2008.

RESENDE, Silvano Lima et alli. Monocultura no Estado do Tocantins: reflexões acerca da produção do eucalipto. Portal Fundação Lauro Campos. Disponível em <[HTTP://laurocampos.org.br](http://laurocampos.org.br)>. Acesso em março de 2010.

ROBIN, Marie-Monique. O Mundo segundo a Monsanto. SP: Editora Radical Livros, 2008.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A globalização da natureza e a natureza da globalização. RJ: Civilização Brasileira, 2006.

VIANA, Maurício Boratto. O eucalipto e os efeitos ambientais de seu plantio em escala. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, abril de 2004. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br>>.





# PARTE IV

**NÓS, (DES)CAMINHOS E AS PONTES: A REALIDADE DA BUSCA PELO ACESSO À JUSTIÇA EXIGE UMA MAIOR APROXIMAÇÃO ENTRE DEFENSORIA PÚBLICA, ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES**



# FÓRUM JUSTIÇA: CONSTRUÇÃO COLETIVA DE ESPAÇO PARA DISCUTIR POLÍTICA JUDICIAL COM RECONHECIMENTO, REDISTRIBUIÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

*Autoras<sup>676</sup>:*

*Adriana Britto<sup>677</sup>*

*Arlanza Maria Rodrigues Rebello<sup>678</sup>*

*Carolina Alves Vestena<sup>679</sup>*

676 As autoras desse trabalho não foram as únicas que participaram desta importante e plural construção. Muitos contribuíram para o sucesso da iniciativa e enfrentamento dos obstáculos dessa caminhada. Listamos os facilitadores e facilitadoras dos grupos de trabalho que compuseram o Fórum Justiça Rio de Janeiro, por ocasião da Primeira Reunião Geral do Fórum Justiça, ocorrida nos dias 8 e 9 de dezembro, na Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. Facilitadores dos Grupos de Trabalho: GT Educação Jurídica para Direitos (Priscilla Mello – UFRJ, Vinicius Alves – CALC-UERJ/ FENED); GT Gênero (Arlanza Rebello - DP/RJ, Ana Paula Sciamarella – DHPJS, Rosimeire Andrade - DP/RJ, Cecília Perlingeiro – DHPJS); GT Minorias (Patrícia Magno - DP/RJ, Carolina Anastácio - DP/RJ); GT Moradia (Adriana Britto - DP/RJ, Maria Lúcia de Pontes - DP/RJ, Roberta Fraenkel - DP/RJ); GT Pessoas Privadas de Liberdade (Ana Carolina Costa - DHPJS, Maria Júlia Miranda - DP/RJ, Renata Tavares - DP/RJ), GT Raça (Luciane Rocha – CRIOLA, Lúcia Xavier – CRIOLA), GT Volta Redonda (João Helvécio de Carvalho - DP/RJ). Rosane M. Reis Lavigne compõe esse grupo fundante do Fórum Justiça.

677 Mestre em Direito Processual pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, com atuação no Núcleo de Terras e Habitação no período de março de 2009 a 2011. Integrante do grupo de articulação e facilitadora do GT Moradia do Fórum Justiça.

678 Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Coordenadora do Núcleo Especial de Defesa dos Direitos da Mulher Vítima de Violência no período de 2008 a 2010, onde também atuou desde 2003. Integrante do grupo de articulação e facilitadora do GT Gênero do Fórum Justiça.

679 Doutoranda em Teoria e Filosofia pelo Programa de Pós-Graduação em

## RESUMO

O presente trabalho é um relato sobre o processo de articulação e construção coletiva da experiência fundadora do Fórum Justiça no Estado do Rio de Janeiro. O Fórum Justiça é um espaço aberto a movimentos sociais, organizações da sociedade civil, setores acadêmicos e agentes públicos do sistema de justiça para discutir coletivamente política judicial com redistribuição e reconhecimento de direitos e participação popular, enfatizando a justiça como serviço público. Este Fórum deu continuidade ao seminário ocorrido no Rio de Janeiro em 2009 sobre as 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade e confirma o compromisso da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP de contribuir para potencializar o exercício de direitos, no eixo da democracia e com o paradigma dos direitos humanos.

---

Direito da UERJ. Mestre em Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito do Rio de Janeiro. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade – DHPJS. Integrante do grupo de articulação do Fórum Justiça.

680 Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Pós-título *100 Reglas de Brasilia y Sistema Interamericano de Derechos Humanos pelo Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*. Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Integrante do grupo de articulação e facilitadora do GT Minorias do Fórum Justiça.

681 Mestre em Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito do Rio de Janeiro. Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Grupo de Pesquisa Poder Judiciário, Direitos Humanos e Sociedade – DHPJS, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ. Integrante do grupo de articulação do Fórum Justiça.

Palavras-chave: Fórum Justiça; Sistema de Justiça; Democracia; Participação; Reconhecimento; Redistribuição.

## 1 PRIMEIRAS LINHAS

Este artigo é um relato da experiência de instauração e desenvolvimento da articulação nacional Fórum Justiça (FJ) e da Primeira Reunião Geral do Fórum na cidade do Rio de Janeiro, ocorrida no dias 8 e 9 de dezembro de 2011. O objetivo deste trabalho é, portanto, facilitar a compreensão acerca da proposta do Fórum Justiça a fim de difundir tal iniciativa democrática para os demais estados brasileiros.

O Fórum Justiça é um espaço aberto a organizações e movimentos sociais, setores acadêmicos e agentes públicos do sistema de justiça para discutir, coletivamente, política judicial com redistribuição e reconhecimento de direitos e participação popular, enfatizando a justiça como serviço público. Esse Fórum dá continuidade ao seminário realizado no Rio de Janeiro em 2009<sup>682</sup> sobre as 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade<sup>683</sup> e confirma o

---

682 Seminário “Análise das 100 Regras de Brasília por Instituições do Sistema de Justiça do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile: o acesso à justiça de pessoas em condição de vulnerabilidade”, ocorrido na sede da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ, em 2009. Ver VESTENA, Carolina. Relatório Geral Seminário: Análise das 100 Regras de Brasília por Instituições do Sistema de Justiça do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile: o acesso à justiça de pessoas em condições de vulnerabilidade. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.forumjustica.com.br/100-regras-de-brasilia-e-outros-documentos>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

683 Tais documentos foram aprovados por ocasião da XIV Cúpula Judicial Ibero-Americana realizada em Brasília, em março de 2008. Alinham diretrizes que têm como escopo fomentar política judicial atenta às especificidades de grupos em situação de vulnerabilidade, de acordo com a normativa internacional dos direitos humanos e o respeito às diferenças no marco da igualdade. A formulação destes documentos ocorreu no âmbito da Cúpula Judicial Ibero-Americana – espaço de articulação das Cortes Superiores de Justiça dos países da referida região

compromisso da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP de contribuir para potencializar o exercício de direitos, no eixo da democracia e com o paradigma dos direitos humanos. Nesse sentido, o Fórum Justiça estimula o uso de mecanismos democráticos que possam aprofundar a relação entre atores sociais e políticos com a finalidade de provocar a expansão das capacidades institucionais do sistema de justiça, tornando-o mais eficaz na concretização das demandas populares e, ainda, facilitando a circularidade de políticas públicas promotoras de igualdade.

Pautado pelo mesmo compromisso de afastar óbices à democracia e ampliar as ferramentas de participação popular soma-se ao Fórum, como parceiro, o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos Poder Judiciário e Sociedade – DHPJS, vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ<sup>684</sup>. Como apoiadores, o Fórum Justiça agrega as seguintes entidades: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça - SAL-MJ; Secretaria de Políticas para Mulheres - SPM; ONU Mulheres; Defensoria Pública do Estado de São Paulo - DPESP; Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro; Defensores Públicos em Movimento (DPMOV). Cooperam para o aprofundamento da proposta e a expansão do Fórum Justiça, por

---

e decorre de uma contribuição da Associação Interamericana de Defensores Públicos (AIDEF) e Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP) com a Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO) e a União Ibero-Americana de Advogados (UIBA).

684 O Grupo de Pesquisa DHPJS está vinculado ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Esse Grupo, existente desde 2003, vem pesquisando temas que versam sobre a relação entre os direitos humanos e instituições que estão ou atuam no sistema de justiça fluminense, tais como Poder Judiciário, organizações da sociedade civil, Defensoria Pública e Ministério Público.

meio de contribuição analítica de natureza político-acadêmica, um conjunto de colaboradores individuais<sup>685</sup>. Constituiu-se com o mesmo propósito um conselho consultivo<sup>686</sup>, composto por representantes de organizações e movimentos sociais e setores da academia.

As atividades nesse campo de articulação, via de regra, ocorrem por meio da formação de Grupos de Trabalho – GTs. Tais grupos, autogeridos, são facilitados por Defensoras(es) Públicas(os), integrantes do Grupo de Pesquisa DHPJS e/ou de movimentos sociais. As reuniões são periódicas e acontecem segundo a deliberação de cada GT. Reconhecendo-se, porém, a importância pedagógica do envolvimento acadêmico com esse projeto, busca-se privilegiar a realização de maior número de atividades no campus da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, parceira dessa iniciativa. Há, também, atividades realizadas em conjunto, envolvendo os diversos sujeitos atuantes no Fórum Justiça.

Animar outras(os) Defensoras(es) Públicas(os), privilegiando os espaços institucionais das Associações de Defensores Públicos, para desenvolverem esse projeto constitui escopo do Fórum Justiça que também visa conquistar mais e mais

---

685 A relação dos colaboradores do Fórum Justiça encontra-se disponibilizada em <<http://www.forumjustica.com.br/categoria/colaboradores>>. Acesso em 24 mai. 2012.

686 Compõem o conselho consultivo do Fórum Justiça: Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB; Colégio Nacional de Ouvidores de Defensorias Públicas; Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM; Grupo Candango de Criminologia – UNB; Instituto de Estudos da Religião – ISER; Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ; Setor de Direitos Humanos do MST; Terra de Direitos.

parceiros institucionais, em especial os operativos no sistema de justiça. Busca-se, assim, propiciar uma constante interação desses parceiros com organizações e movimentos sociais e ativistas autônomos empenhados em atuar vivamente no âmbito do referido sistema. Dessa forma, pretende-se conformar novas dinâmicas políticas para o sistema de justiça, elevando suas potencialidades de alcançar maior intensidade democrática. No contexto atual, a Associação Estadual dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (ADPERGS) e a THEMIS – Gênero, Justiça e Direitos Humanos encontram-se articulados para instalar o Fórum Justiça em Porto Alegre. Há, ainda, manifestações expressas por Defensores Públicos do Estado do Pará e do Piauí no sentido de recepcionar a proposta do Fórum Justiça. No Estado do Ceará já encontra-se instalado o Fórum Justiça. É primordial, no entanto, o envolvimento sistemático e contínuo de organizações e movimentos sociais na construção coletiva desse processo dirigido a imprimir maior conteúdo democrático nas políticas para o sistema de justiça.

No Fórum Justiça concentram-se, portanto, forças cujo objetivo é não apenas de aprofundar as reflexões sobre o sistema de justiça, mas principalmente pensar em como agregar participação popular nos processos de discussão, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas para esse sistema. Debatem-se, com tal objetivo, estratégias para otimizar a utilização de mecanismos e instrumentos próprios da democracia, tanto a representativa quanto a participativa. Transformações



institucionais profundas, necessárias à democratização do sistema de justiça, exigem a participação popular nesse processo, sendo possível organizar pautas articuladas com organizações e movimentos sociais que resistem e pensam em alternativas, visando enfrentar os conhecidos obstáculos às respectivas reivindicações, sejam elas caracterizadas por políticas de reconhecimento de identidades e/ou redistribuição de direitos<sup>687</sup>. Nessa linha, pretende-se contribuir para a instituição de modelo de justiça integrador no âmbito do sistema de justiça brasileiro.

## 2 O CONTEXTO POLÍTICO-JURÍDICO

O ponto e partida para os debates do Fórum de Justiça é o documento 100 Regras de Brasília<sup>688</sup> e a Declaração a elas vinculada, uma vez que ambos formam um único documento pactuado pelo sistema de justiça ibero-americano que aposta em modelo de justiça integrador. É certo que a interpretação desse documento consensuado no plano internacional da Ibero-América, aliado aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, se dá à luz do Pacto Político de 88 e da Emenda Constitucional N° 45/2004, referente à reforma da justiça no Brasil<sup>689</sup>. Esses mencionados

---

687 Fraser chama atenção para a importância do reconhecimento do papel social e da condição de cada indivíduo, visando superar a subordinação e fazendo do sujeito falsamente reconhecido um membro integral da sociedade, capaz de participar com os outros membros, efetivamente, como igual. Propõe novo arranjo social, com a consideração da política de redistribuição integrada à do reconhecimento. Significa tratar as reivindicações por reconhecimento como reivindicações por justiça dentro de uma noção ampla de justiça. V. FRASER, Nancy. *Reconhecimento sem ética?* Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>>. Acesso em 24 mai. 2012.

688 V. Nota 8.

689 A Emenda Constitucional no 45/2004, de 30 de dezembro de 2004, deu início

documentos constituem o esteio normativo do Fórum Justiça. Com base em tais documentos o Fórum Justiça vem promovendo debates para emprestar significado à expressão modelo de justiça integrador, assinalada na mencionada Declaração de Brasília. A premissa é o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos organizados, na administração da justiça. O protagonismo das discussões é das organizações e movimentos sociais, cujas experiências de seus integrantes somam-se com a das(os) Defensoras(es) Públicas(os) de outros agentes do estado, resultando na ampliação do conhecimento sobre a funcionalidade do sistema de justiça e no delineamento

---

a transformações importantes no sistema de justiça. Ao conjunto dessas transformações a literatura especializada tem chamado ora de Reforma da Justiça, ora de Reforma do Poder Judiciário. Esta última denominação sugere a centralidade do Poder Judiciário no âmbito do sistema de justiça.

de formas possíveis de representação democrática correlata.

Verificam-se empecilhos ao estabelecimento de canais permanentes para o necessário diálogo entre organizações da sociedade civil, movimentos sociais e instituições integrantes do sistema de justiça. Isso se dá tanto na vertente da democracia participativa quanto na da democracia representativa. Assim, o Fórum Justiça instala-se como estrutura de oportunidade política<sup>690</sup> destinada a propiciar o agrupamento de pessoas e entidades interessadas em problematizar e refletir sobre essas questões, estimulando a formação de grupos de trabalho, e elaborar ações dirigidas ao manejo dos mecanismos da democracia direta e maior incidência no procedimento representativo. Como boa prática no uso desses mecanismos, observa-se a experiência ativa do movimento de mulheres em todo o processo legislativo da Lei Maria da Penha, e as audiências públicas parlamentares realizadas naquela ocasião, em distintas regiões do país. Ressalte-se, também, o plano de ação institucional da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – DPESP, que dispõe sobre a construção de espaços próprios de participação popular e como se dá a incorporação das propostas provenientes desses espaços.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo criou oportunidades para a participação popular e, nesse sentido, constitui modelo para o Fórum Justiça. Verifica-se tal assertiva, por exemplo, pelas seguintes práticas institucionais: (i) ciclos

690 RENNÓ, Lucio R. Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: um estudo comparado sobre a América Latina. Disponível em: <<http://www.forumjustica.com.br/248>>. Acesso em 24 mai. 2012.

de conferências públicas; (ii) ouvidoria externa e (iii) momento aberto.<sup>691</sup> Tais atividades formam experimento inovador de política judicial que deveria ser observado e analisado tanto por setores acadêmicos quanto por atores sociais interessados no sistema de justiça, à luz dos princípios, fundamentos, objetivos e finalidade da República Brasileira.

A partir da boa prática implementada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Fórum tem estimulado a discussão de mecanismos democráticos como as conferências públicas, ouvidorias externas e outras formas adequadas a transpor as demandas populares para o patamar da política judicial. Busca-se levantar e problematizar experiências dessa natureza no Brasil, observando, ainda, práticas similares implementadas em países ibero-americanos.

Com o mesmo empenho destinado a promover debate relacionado à democracia participativa e sistema de justiça, incentiva-se a realização de rodas de conversa com representantes de partidos políticos. Nessa última vertente, visa-se propiciar reflexão sobre a importância de se inserir a questão da democracia nas estruturas partidárias, na medida em que se verificam insuficientes as pautas programáticas de partidos políticos com conteúdo dessa natureza. Dessa forma, pretende-se gerar a formação de plataformas político-partidárias com leque de ações voltadas para elevar a intensidade democrática do sistema

<sup>691</sup> Refere-se à oportunidade conferida a pessoas e entidades populares para manifestação durante as sessões realizadas pelo Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

de justiça.

Há muito o sistema de justiça encontra-se no centro dos debates sociais, em especial o Poder Judiciário. À ilustração, vale destacar o embate de setores do movimento de mulheres com este Poder que, por muitos anos, foi negligente com a desigualdade de gênero, como exemplifica sua relutante atuação para enfrentar a questão da violência doméstica. Várias estratégias elaboradas a partir do plano normativo de tratados internacionais de alcance específico voltado para as mulheres, como a CEDAW<sup>692</sup>, a Convenção Belém do Pará<sup>693</sup> e, mais recentemente, a Lei Maria da Penha, foram utilizadas para tornar o Judiciário mais sensível às questões de gênero. De igual forma, outros setores de movimentos e organizações sociais têm realizado esforços no sentido de contribuir com propostas e diretrizes para a superação do déficit democrático identificado no sistema de justiça. Déficit anotado por grande parte da literatura especializada<sup>694</sup> e, também, enfatizado na narrativa de atores que o percebem no dia-a-dia de suas práticas judiciais. Dentre outras, as falhas democráticas no sistema de justiça decorrem por resíduo de insulamento burocrático, corporativismo e pela distanciada participação cidadã

---

692 Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (Nações Unidas, 1979).

693 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção Belém do Pará (OEA, 1994).

694 O debate a respeito do déficit democrático do setor justiça centra-se na pouca permeabilidade das instituições que o integram às demandas por políticas de matiz responsivo, com ênfase na participação social e prestação de contas das atividades desenvolvidas. Ver em SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 1995, p. 180; O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo, 2007, p. 74.

na construção de dinâmicas para o seu funcionamento. Ressalte-se que no conjunto de estratégias formulado por entidades da sociedade civil com o objetivo de democratizar o sistema de justiça, encontram-se inseridas contribuições advindas de agrupamentos de categorias profissionais ligadas à administração pública, agentes políticos, como as (os) Defensoras (es) Públicas (os). Contudo, embora seja possível visualizar o esforço empreendido por diversas entidades para afastar os óbices à democracia verificados no sistema de justiça, a resposta institucional deste sistema às mudanças pretendidas tem sido lenta e acanhada.

Sobressai nesse contexto a Reforma da Justiça, cujo marco no Brasil é a já mencionada Emenda Constitucional Nº 45/2004<sup>695</sup>, por descortinar novo cenário político-jurídico<sup>696</sup>. A Reforma, que teria vindo marcada para atender interesses economicistas concentrando medidas inovadoras no âmbito da gestão do governo judicial, coloca em destaque uma dimensão da justiça pouco explorada: a justiça como serviço público. O foco nessa dimensão da justiça tem provocado inquietações e feito surgir alguns questionamentos como o que se busca com as medidas inovadoras instituídas pela Reforma: eficiência ética ou eficiência burocrática?<sup>697</sup>

---

695 Ver nota 14.

696 Não se ignora que a Reforma da Justiça foi desenhada no marco das políticas neoliberais para ajuste das economias periféricas no mercado globalizado. Uma vez instalada, porém, a Reforma trouxe um leque de diferentes ações apoiadas em distintas vertentes. Para fins analíticos, é possível dividir este leque em duas grandes tendências. A primeira concentra viés econômico, preocupa-se com a celeridade e a eficiência da gestão judiciária e a incerteza jurisdicional. A segunda tendência, observada na Reforma, possui orientação claramente democratizante e dirige-se a potencializar o acesso à justiça.

697 CUNHA, José Ricardo. Os desafios do sistema de justiça para a inclusão

Esse cenário da Reforma traz novas oportunidades de ação para aqueles atores que há muito vêm pautando o sistema de justiça e despertando outros que se vêm afetados pelas mudanças em curso. Ferramentas para ampliar a participação popular como as mencionadas conferências públicas, ouvidorias externas, dentre outros mecanismos para a institucionalização de direitos, despertam interesse.<sup>698</sup> Surgem então expectativas quanto à aplicabilidade de tais ferramentas no sistema de justiça. Assim, vislumbra-se campo para novos arranjos políticos dirigidos ao referido sistema de justiça com a participação tanto de atores do próprio sistema quanto os de fora deste sistema.

Diante desse contexto político-jurídico, concentrar e articular forças com a finalidade de agregar participação popular nos processos de construção e controle de políticas para o sistema de justiça emergem como tática para elevar o grau de intensidade democrática presente e, dessa forma, aperfeiçoar a justiça como serviço público. Esta dimensão, até então obscurecida por outras dimensões da justiça, como valor e poder, apresenta-se como objeto de estudo e pesquisa no contexto da Reforma da Justiça

---

dos indivíduos e grupos em condição de vulnerabilidade. (Palestra proferida na Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ). Dezembro, 2009. Impresso.

698 Ilustram bom uso dessas ferramentas as conferências nacionais de políticas para as mulheres. As conferências realizadas apontaram diretrizes e propostas que, em certa medida, foram recepcionadas em planos de ação governamental. Por exemplo, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres estruturada a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), elaborado com base I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher. Ver também os seguintes estudos: AVRITZER, Leonardo. *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Ed. Cortez. 2009; ZAFFALON Leme Cardoso, Luciana. *Uma fenda na justiça: a defensoria pública e a construção de inovações democráticas*. São Paulo: Hucitec, 2010.

em curso no país.

Nessa linha, a acepção da justiça como serviço público implicaria conectar as medidas inovadoras dirigidas às atividades meio com as medidas voltadas para as atividades fim do sistema de justiça. Demandaria, assim, instituir gestão judicial orientada a criar estrutura de suporte à mobilização jurídica para concretizar direitos, buscando alinhar o aspecto organizativo - a administração da justiça - a vetores republicanos concebidos para a atuação do poder público, estabelecidos pelo Pacto Político de 1988. Nesse sentido, seria conformada, então, política judicial integradora, considerando as necessidades individuais e coletivas de homens e mulheres, ajustada à democracia constitucional no estado de direito justo e solidário. Por meio da construção de um conjunto de ações nessa direção, o potencial democrático da Reforma da Justiça poderia ser alargado, com possibilidade de dar curso a transformações institucionais profundas, exigência para a efetividade de direitos.

Seria possível radicalizar o potencial democrático da Reforma? Chama atenção e ilustra essa possibilidade a expansão da capacidade institucional da Defensoria Pública, ocorrida por mudanças significativas de sua lei orgânica e verificada pela experiência administrativa da referida instituição no Estado de São Paulo.

Com a mudança de visão do serviço que o Poder Judiciário e as instituições afins devem prestar, ao considerar a justiça como



serviço público, inaugurou-se um novo espaço de articulação política, no qual o destinatário deve assumir ativo protagonismo, por meio da participação e controle das atividades administrativas desenvolvidas nas instituições que integram o sistema de justiça, assim ampliando a legitimidade do referido sistema. No eixo da democracia, a dinâmica da Reforma pressupõe transparência, accountability, gestão e orçamento com participação social, dentre outros requisitos inerentes ao norte político constitucional estabelecido em 1988.

É preciso explorar o potencial democrático da Reforma. Radicalizá-la com o objetivo de alinhar seus pressupostos ao acesso à justiça material e incrementar medidas destinadas a aparelhar os serviços deste setor para atuação em favor da cidadania expandida e da integralidade dos Direitos Humanos. Nesse intuito, espera-se construir novas ações propositivas de políticas coordenadas dirigidas às instituições que compõem o sistema de justiça e em comunicação com as demais esferas do poder público.

Em relação à política voltada para os grupos em condição de vulnerabilidade, foco das 100 Regras de Brasília, verifica-se que transformar o setor justiça implicaria esforço para além das pontuais alterações legislativas dirigidas a estes grupos, conquistadas nos últimos anos. Ao campo normativo formal é preciso agregar dados concretos, reveladores de transformação na realidade social. É importante, além de aplicar as 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição

de Vulnerabilidade, que o sistema de justiça adote o modelo de justiça integrador, disposto na declaração vinculada às referidas 100 Regras, conferindo-lhe significado decorrente da soma de políticas de reconhecimento com as de redistribuição de direitos, assegurada a participação popular.

Faz-se necessário levar à administração das instituições do sistema de justiça a voz do cidadão e suprir o escasso regramento administrativo com elementos democráticos, geradores de mudanças de paradigma na ação estatal. É urgente, portanto, viabilizar nova dinâmica para a construção de política para o sistema de justiça. Sendo assim, deve-se lançar mão dos mecanismos de democracia direta conquistados no Pacto Político de 1988, ainda pouco explorados no sistema de justiça, como as conferências públicas, as ouvidorias externas, as consultas públicas e outros similares. Além de fomentar o debate político-partidário, próprio da democracia representativa, sobre sistema de justiça. Dessa forma, enfrentar-se-ia o desafio de estabelecer conexões eficazes entre a sociedade civil e o Estado para a construção, o fluxo e a circularidade de política judicial, buscando maior efetividade para os direitos humanos, concebida sob balizas democratizantes.

### 3 METODOLOGIA E ATIVIDADES

O início das articulações em torno da construção do Fórum Justiça, como referido anteriormente, foi impulsionado por uma

conjunção de fatores. Havia urgência de se retomar a pauta originada na última etapa do I Seminário sobre as 100 Regras de Brasília, realizado na ADPERJ, em 2009. Aliou-se a isso a política refratária à democratização de práticas institucionais no âmbito da administração da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro<sup>699</sup>; e também as reflexões aprofundadas durante o 1<sup>a</sup> Seminário Direito, Pesquisa e Movimentos Sociais, ocorrido na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em abril de 2011<sup>700</sup>.

As paixões movimentam as ações políticas, e não foi de outro modo que se conseguiu mobilizar e manter animado o grupo de Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, associados da ANADEP, os integrantes do Grupo de Pesquisa DHPJS e demais colaboradores, apoiadores e participantes dos Grupos de Trabalho.

Apartir de maio de 2011, o grupo formado por Defensoras(es) Públicos(as) e pesquisadores do grupo de pesquisa DHPJS começou a se reunir quinzenalmente, a fim de arquitetar e realizar o Fórum Justiça, cuja ideia já havia sido ventilada por ocasião

---

699 Referimo-nos à mudança de orientação institucional ocorrida em abril de 2011 que afetou diretamente a metodologia do trabalho realizado pelo Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), vinculado à DP/RJ. Desde o ano de 2007, esse Núcleo vinha realizando um trabalho integrado com as comunidades e movimentos sociais, caracterizando-se sua coordenação por uma gestão democrática, pautada por reuniões periódicas de avaliação e construção do plano de trabalho. Constituiu um exemplo concreto da possibilidade da interação entre o trabalho de uma instituição do sistema de justiça e a participação popular.

700 Este seminário foi o primeiro que consolidou o propósito de se criar o Instituto de Pesquisa em Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS, ideia que ganhou corpo durante o 2<sup>o</sup> Seminário de Direito, Pesquisa e Movimentos sociais, ocorrido na cidade de Goiás, em abril de 2012).

do seminário sobre as 100 Regras de Brasília realizado na ADPERJ<sup>701</sup>. De início, pensou-se que o Fórum Justiça seria um evento planejado para ocorrer em dezembro; contudo, ao longo dos encontros, percebeu-se que, na verdade, o FJ já havia se instalado por fomentar em distintos espaços a discussão acerca da política judicial integradora e facilitar reflexões e ações junto aos participantes.

A Declaração e As 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade, bem como a Carta do Rio produzida pelo referido Seminário realizado na ADPERJ<sup>702</sup>, a compilação de pesquisas produzidas pelo Grupo de Pesquisa DHPJS, literatura acadêmica relacionada à democracia e sistema de justiça<sup>703</sup>, além da Carta Política de 1988, integram o conjunto de textos-base, ponto de partida para os debates no âmbito do Fórum Justiça. A este conjunto somou-se o Pacto Fórum Justiça<sup>704</sup> - deliberado na Primeira Reunião Geral do Fórum Justiça -, texto-guia das atividades realizadas a partir de então.

A metodologia adotada foi de construção e diálogo, marcada por ativa participação dos atores envolvidos e o privilégio do consenso. Também foram observadas algumas práticas inseridas em metodologias utilizadas nas Conferências Regionais da

---

701 Ver nota 7.

702 Ibidem.

703 Verificar referências bibliográficas no site do FJ, disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/categoria/bibliografia>. Disponível em 27 out. 2013.

704 Documento final da Primeira Reunião Geral do Fórum Justiça, que reafirma o compromisso com o modelo de justiça integrador, com reconhecimento de identidades e redistribuição de riquezas e participação popular. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/>. Acesso em 28out.2013.

Conferência Nacional de Segurança Pública - CONSEG, no Ciclo de Conferências Públicas organizado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Na atualidade, soma-se a própria experiência verificada na Primeira Reunião Geral realizada pelo Fórum Justiça do Rio de Janeiro.

Uma das primeiras constatações do Grupo de Articulação do Fórum Justiça (GA) foi a necessidade de trabalhar com eixos temáticos e formar as equipes correspondentes, tendo havido a divisão dos participantes entre os quatro eixos originais (moradia, minoria, privados de liberdade e gênero), conforme adotado no Seminário da ADPERJ<sup>705</sup>, baseados no documento 100 Regras de Brasília. Passo adiante, foi levantada a questão de não ser adequado incluir o movimento negro em “minorias”, já que a bandeira de luta de tal movimento é não ser considerado como minoria. Também surgiu a necessidade de dar ênfase à pauta da reforma do ensino jurídico e o incentivo da pesquisa em direito.

Assim, constituíram-se os Grupos de Trabalho (GTs), seguindo o paradigma de diálogo tripartite<sup>706</sup> formado entre organizações e movimentos sociais, setores da universidade e agentes públicos do sistema de justiça, interessados no desenvolvimento de uma política judicial integradora, com reconhecimento, redistribuição e participação popular. Tais grupos somaram-se às tarefas de organização e facilitação que vinham sendo desenvolvidas pelo Grupo de Articulação fundante

---

705

ver nota 7.

706

Inaugurado por ocasião do seminário das 100 Regras de Brasília, realizado

na ADPERJ.

do Fórum Justiça.

Além de reflexão e debate, o Fórum Justiça também é deliberativo, com a produção de documentos-síntese das ações formuladas pelos grupos de trabalho - GTs e divulgação de recomendações para o sistema de justiça.

Em um primeiro momento, o espaço de diálogo do grupo de articulação priorizou questões atinentes à macro estrutura do FJ, assim como proporcionou o intercâmbio de ideias; a avaliação de avanços e dificuldades para o alcance das metas democratizadoras do sistema de justiça; a discussão do conteúdo de questionário a ser aplicado em todos os GTs e reflexão sobre quais critérios analíticos empregar face às respostas a tal instrumento; a definição do esboço de programação da primeira plenária geral<sup>707</sup>; a elaboração de estratégias de divulgação da iniciativa FJ e da temática a ele pertinente, bem como a construção de página própria em plataforma web. Outras ações dessa natureza também foram desenvolvidas.

Com o propósito de difundir a ideia que move o Fórum Justiça, no dia 24 de outubro de 2011, foi realizado evento no qual se desenvolveram as seguintes atividades: exibição simultânea dos filmes “Amor”, de João Jardim, e “O Veneno está na mesa”, de Silvio Tendler. Em seguida, ocorreu uma roda de conversa com o tema: “Reconhecimento e Redistribuição: política judicial

---

707  
dezembro de 2011.

A primeira reunião geral do Fórum Justiça aconteceu nos dias 8 e 9 de

integradora” e apresentação do site<sup>708</sup>. Em conjunto a tais atividades, houve o lançamento dos livros: “Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista”, obra coletiva organizada por Carmen Campos, CLADEM/ Themis, com o apoio do UNIFEM e da SPMulher e “Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural”, de Antonio Escrivão Filho.

Essa programação simbolizou a aliança estratégica, possível, entre organizações e movimentos sociais distintos – como o de mulheres e o da luta pela terra - para o aprofundamento de reflexões e o desenvolvimento de ações em comum destinadas a democratizar o sistema de justiça.

O Grupo de Articulação FJ se ocupou, ainda, em estabelecer parcerias estratégicas mediante o envolvimento de outros atores importantes para incrementar as atividades planejadas. A necessidade de um olhar externo ensejou a reunião de entidades nacionalmente reconhecidas pela defesa de direitos humanos em um Conselho Consultivo do FJ (CC/FJ). O CC/FJ deu suporte político-acadêmico às ações de articulação e acompanhou de perto a construção e o desenvolvimento do FJ/RJ. Sua mais importante missão, ainda em curso, é a de contribuir com a condução e a replicação do FJ em outros estados da federação.

---

708 Sobre o site, diga-se que foi desenvolvido com o intuito de difundir a iniciativa Fórum Justiça, reunindo referências bibliográficas acerca dos marcos teóricos utilizados, além de notícias acerca do tema democratização do sistema de justiça e efetivação dos direitos humanos. Também foi destinado um espaço para que cada GT pudesse disponibilizar sua agenda, ementa, informes das reuniões, fotos, links e documentos relevantes, dentre outras áreas que vem sendo revisadas e aperfeiçoadas.

## 4 CONSTRUINDO O FÓRUM JUSTIÇA RIO DE JANEIRO: A FORMAÇÃO DOS GRUPOS DE TRABALHO – GTS

Os Grupos de Trabalho movimentaram (e ainda movimentam) o Fórum Justiça em distintas frentes, por meio de reflexão e ação em campos específicos. Contaram com facilitadores, que também faziam parte do Grupo Articulador do Fórum - GA, como o Grupo de Pesquisa DHPJS, Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro ou representantes de setores organizados da sociedade civil. Nas reuniões da articulação geral do Fórum, estavam presentes os facilitadores dos GTs e integrantes da Defensoria Pública e do grupo de pesquisa DHPJS, além de colaboradores, ativistas de direitos humanos e profissionais, que atuam no ensino e pesquisa relacionada à área temática para avaliar, no curso do processo, os caminhos e próximos passos a serem trilhados.

A superposição de atividades pelo mesmo integrante dos grupos viabilizou o intercâmbio entre as discussões e propostas produzidas no âmbito de cada GT entre si e com o GA. O caminho inverso também foi observado, ou seja, as discussões realizadas no GA também foram reproduzidas pelos facilitadores nos GTs. Portanto, a eleição do facilitador do GT foi peça importante na engrenagem do FJ, uma vez que os GTs constituem o instrumental facilitador da discussão e da construção de um modelo de justiça integrador.

Por outro lado, no projeto do Fórum Justiça, os GTs não são



estanques. Com freqüência desenvolvem atividades articuladas, dando corpo à transversalidade atinente a diversas categorias sócio-analíticas. Na experiência pioneira do Fórum Justiça instalado no Rio de Janeiro, foram construídos sete GTs que se encontram periodicamente conforme cronograma proposto. São eles: GT Raça, GT Gênero, GT Moradia, GT Minorias, GT Privados de Liberdade, GT Educação Jurídica para Direitos , GT Cidades (Volta Redonda). Em projeções do Fórum Justiça em outros Estados verifica-se a opção por outros eixos temáticos, constituídos de acordo com as necessidades e interesses locais, a exemplo do FJ instalado em Fortaleza, Ceará.

O Grupo da Articulação propôs um momento ápice para a conclusão dos trabalhos realizados no ano de 2011, que ganhou a forma de reunião plenária, - a Primeira Reunião Geral do Fórum Justiça. Tal reunião aconteceu na Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, nos dias 08 e 09 de dezembro do ano de 2011. De acordo com o calendário estabelecido, cada GT apresentou o cronograma de encontros que seriam necessários para a construção de consenso sobre as estratégias de democratização da justiça, no âmbito dos respectivos grupos, que seriam levadas à Reunião Geral, com a finalidade de serem debatidas e ao final deliberadas. Por meio do diálogo e da deliberação coletiva foi então firmado o Pacto Fórum Justiça.

Cada facilitador de GT ficou responsável por convidar as organizações e movimentos sociais, setores da academia -

professores, estudantes, e agentes públicos do sistema de justiça, militante autônomo ou integrado a coletivo, que tivessem notória atividade em favor de um sistema de justiça mais democrático e que atuassem em sua área temática. Os convites foram enviados por meio eletrônico ou telefônico, com a indicação de que cada convidado poderia ampliar o chamamento, desde que pautado por algum critério tal como a atuação da entidade e sua relação com o objeto de interesse do Fórum Justiça.

Todas as reuniões de GT seguiam pauta previamente divulgada e geravam informes, divulgados na plataforma web. Os locais de reunião de cada GT eram escolhidos pelos seus integrantes. Os grupos foram se firmando em núcleos mais comprometidos e permanentes e os integrantes faltantes em reuniões puderam acompanhar as discussões travadas nos grupos de trabalho por meio de informes disponibilizados no site do Fórum Justiça.

Foi elaborado um questionário pelo Grupo da Articulação, o qual foi aplicado entre os integrantes de cada GT<sup>709</sup>. As respostas foram trabalhadas como forma de fomento ao debate interno, possibilitando a construção de consenso sobre os conceitos de: sistema de justiça (SJ), quem são seus integrantes, quem é ator e quem é porta de entrada do SJ, quais são os obstáculos, falhas e desafios do SJ, dentre outros pontos.

Do debate emergiu uma “pauta de reivindicações” dos

---

709 Disponível em <<http://www.forumjustica.com.br/outros-documentos-relacionados-aos-gts>>. Acesso em 24 mai. 2012.

usuários do SJ. Isto é, passou-se a identificar questões que precisam ser alteradas no âmbito do referido sistema para que os movimentos sociais pudessem ter voz. Foi possível estabelecer um mapeamento de estratégias de incidência no SJ para construir uma política judicial e buscar um modelo de justiça integrador, com reconhecimento, redistribuição e participação popular.

Como foi destacado, os GTs sempre tiveram em mira a plenária geral pré-agendada, construída com os GTs sobre a forma de seminário, no qual foi aproveitado o saber produzido em cada um desses ambientes. Integrantes dos GTs foram convidados para a composição das mesas e foi eleito uma(um) relatora(or) por GT para apresentar sua experiência. Ao final, realizou-se a plenária geral, na qual foram debatidas propostas formuladas pelos GTs, resultando na produção do Pacto Fórum Justiça – Rio de Janeiro.

Identificou-se que o Pacto FJ-RJ demandava um plano de ação para ser implementado. Assim, o ano de 2012 foi marcado pelo desafio de acordar uma agenda política única, transversal e comum a todos os GTs, sem prejuízo de suas pautas específicas e cotidianas. E em 2013, busca-se cumprir com a agenda idealizada.

Uma das estratégias utilizadas com o objetivo de trabalhar a transversalidade foi a de reunir duplas de GTs para a inauguração do calendário 2012, em cafés da manhã organizados com rodas de conversa, realizados na sede da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ. A Segunda Reunião Geral do Fórum Justiça aconteceu em março

de 2013, com a apresentação do relatório das ações concretas e conquistas de 2012, apresentação do planejamento estratégico da Articulação e dos Grupos de Trabalho e a contextualização das novas iniciativas, como o FJ cidades.

Segue, para registro da experiência, uma breve apresentação da composição e funcionamento de cada um dos grupos de trabalho do Fórum Justiça – Rio de Janeiro.

#### **4.1 GT MINORIAS**

O GT Minorias do Fórum Justiça buscou, ao longo dos seus sete encontros, realizados no período de agosto a setembro de 2011, responder à seguinte questão: em que medida o sistema de justiça tem sido capaz de ouvir a voz das minorias e atuar para tornar visíveis as suas especificidades?

É árdua a luta de movimentos sociais e entidades da sociedade civil que militam na defesa dos direitos de quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, catadores de materiais recicláveis, pessoas com autismo, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, pessoas afetadas por danos ambientais, refugiados, dentre outros grupos em situação de vulnerabilidade. O reconhecimento formal de direitos não significa efetividade. A demanda por visibilidade tem sido o elo condutor a desafiar a diversidade do grupo e a transversalidade dos temas postos, demonstrando a relevância e urgência de construir estratégias para ampliar a abertura do sistema de justiça que tem se

mostrado, com frequência, alheio às questões que envolvem as pessoas em situação de vulnerabilidade, as mais necessitadas de acesso à justiça substantiva. Por essa razão, dentre outras, sob a perspectiva de que justiça também é um serviço público, o GT debateu estratégias de democratização do sistema de justiça.

As reuniões, muitas delas em formato de rodas de conversa, foram mediadas por três defensoras públicas com afinidade nos temas afetos ao GT e histórico de atuação em campo. Em média, vinte integrantes revezavam-se nos encontros em que, além da apresentação dessa experiência e do trabalho realizado, explicitou-se o que o Grupo entende por sistema de justiça.

A metodologia utilizada teve como objetivo identificar junto aos integrantes do GT a percepção de cada um como usuário em relação ao sistema, e trabalhar com o saber já construído pelo grupo. O senso comum destaca que o sistema de justiça é lento, fechado, pouco acessível, não atendendo aos objetivos dos usuários<sup>710</sup>.

A partir do conceito de acesso à justiça da Declaração de Brasília (item 09) e às 100 Regras (conceitos, destinatários), o GT também debateu o conceito de “minorias”. Compreendeu-se que o viés econômico e a necessidade de visibilidade eram elementos que unificavam o grupo. Definiu-se, nesse sentido, que a lógica que une a heterogeneidade dos subgrupos de “minorias”

---

710 “Pra mim fica muito clara a velocidade da Justiça: ela é lenta para os quilombolas; mas quando é a favor das classes que oprimem, a Justiça tem a velocidade da luz” (Adriano, ACQUILERJ).

é a demanda por visibilidade.

O desafio de se construir uma estratégia de identidade do grupo e subgrupos de minorias perante o sistema de justiça, no sentido de efetivar o modelo de justiça integrador, exige um olhar para o indivíduo na sua integralidade, para o desenvolvimento de suas capacidades (para a democracia com participação popular).

Quando os integrantes se apropriaram do debate, foi aplicado o questionário formulado e planejado junto à metodologia do Fórum. A partir das respostas de todos, foram trabalhados conceitos de forma consensual com foco no desafio de construir estratégias que congregassem a luta das minorias e o enfrentamento transversal da diversidade no GT. O GT minorias definiu sistema de justiça como um sistema fechado, no sentido de excludente, devendo ser instrumento para a luta por igualdade e dignidade. Foram destacadas algumas portas de entrada/atores que podem auxiliar e contribuir para uma reestruturação do sistema de justiça. Destacam-se: Comissões de DH, Comissões de Meio Ambiente das Casas Legislativas – audiências públicas e GTs, Ouvidorias<sup>711</sup>; Centros de Referência.

O GT entende que a noção de gestão democrática tem vinculação direta com a participação popular e com a possibilidade de influenciar a direção das instituições integrantes do sistema de justiça. Sendo assim, se as pessoas pudessem ter maior controle sobre a direção desses órgãos, com possibilidade real de intervir,

711 Há a demanda para que as minorias tenham voz no SJ, contudo, hoje, percebemos que as “ouvidorias são surdas” (Felipe Gomes / Movimento Arco-íris).

seria possível construir instrumentos democratizantes da gestão. Ressaltou-se que apenas a informação pode ser libertária da ideia de que os atores do sistema de justiça são prestadores de serviço e não prestadores de favor.

O grupo tratou ainda da importância de se discutir os instrumentos de democratização do sistema de justiça como eixo do tema “Reforma do Judiciário”, eixo a ser resgatado e ampliado, uma vez que muitos obstáculos institucionais têm se tornado obstáculos para a realização do próprio direito. Assim, conhecer o funcionamento das instituições é estratégico para nelas atuar.

No que tange à distinção entre “obstáculos de acesso ao sistema de justiça” e “falhas na administração da justiça”, o GT construiu a ideia de que obstáculo é tudo aquilo que a pessoa precisa superar para alcançar o sistema de justiça, como a falta de informação ou a questão financeira. A falha, por sua vez, é institucional, um desvio que ocorre dentro do próprio sistema de justiça. Alguns obstáculos são criados (não desfeitos) exatamente para dar um contorno de legalidade e encobrir as falhas que o sistema de justiça não tem condições de solucionar.

A programação da Plenária do Fórum Justiça, realizada nos dias 08 e 09 de dezembro, foi debatida com o grupo que sobre ela pode intervir. Em 2012, as reuniões do GT passaram a ser conjuntas com o GT Moradia e focaram no desdobramento do Pacto Fórum Justiça, com a construção de uma agenda comum de ações estratégicas de incidência no sistema de justiça. Até junho

de 2012, o foco foi a discussão da democratização do sistema como instrumento de densificação da cidadania ambiental, a fim de se aproveitar a mobilização popular em torno da Cúpula dos Povos e da RIO+20. Muitas reuniões conjuntas foram planejadas para serem itinerantes, nas comunidades, com o formato de plenárias ou audiências públicas.

## **4.2 GT MORADIA**

O GT Moradia do Fórum Justiça se reuniu com o objetivo de debater a democratização do sistema de justiça a partir das questões que são objeto de preocupação e de luta dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil que militam com a defesa do direito à moradia. A retomada da política de remoção na cidade do Rio de Janeiro, alavancada por projetos relacionados aos megaeventos esportivos (Jogos Panamericanos de 2007, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) tem causado inúmeras violações ao direito humano à moradia e a outros direitos humanos correlatos de centenas de famílias, demonstrando a relevância e urgência dessa pauta, pois o sistema de justiça não tem se mostrado atento a essas questões que envolvem prioritariamente as pessoas em situação de vulnerabilidade e mais necessitadas no aspecto do acesso à justiça.

Foram convidados a participar do GT entidades e movimentos sociais que atuam na defesa do direito à moradia (Conselho Popular, Movimento Nacional de Luta Pela Moradia -



MNLM, Movimento União Popular - MUP, Pastoral de Favelas, Ocupação Quilombo das Guerreiras, Fórum Comunitário do Porto), além de lideranças comunitárias e militantes autônomos. Como ponto de partida, utilizou-se a lista de presença elaborada no Seminário sobre as 100 Regras de Brasília, que foi realizado na ADPERJ, em dezembro de 2009, e posteriormente ampliada com as sugestões dos integrantes dos GTs sem qualquer tipo de limitação.

As facilitadoras do GT foram três defensoras públicas que tiveram experiência concreta na defesa do direito à moradia e na interlocução com os movimentos sociais, em razão da atuação no Núcleo de Terras e Habitação da DP-RJ, no período de 2007 a 2011.

As reuniões preparatórias para a Reunião Geral do Fórum Justiça ocorreram entre os meses de setembro e novembro de 2011, tendo sido realizadas em diferentes lugares (Pastoral de Favelas, Ocupação Chiquinha Gonzaga, Ocupação Quilombo das Guerreiras), no intuito de facilitar o maior acesso e envolvimento dos integrantes dos GTs. Participaram das reuniões do GT, em média, 30 pessoas.

Foi utilizado o questionário elaborado pela equipe de articulação do Fórum Justiça, como pretexto para reflexão e estímulo dos participantes, formando um debate comum em relação aos demais Grupos de Trabalho. Um desejo expresso de uma das participantes seria “que o direito não viesse de cima

para baixo”. Para isso, e considerando que a porta do sistema de justiça está entreaberta, revela-se importante a abertura definitiva de um espaço que contemple de forma sistemática a participação popular. Também foi evidenciado pelo GT a importância da educação em direitos como ferramenta fundamental para o acesso à justiça e aos direitos fundamentais; e também que esse tipo de medida deveria ser realizado de modo regular pelas instituições do sistema de justiça.

O GT também debateu e construiu as seguintes propostas acerca dos mecanismos de participação popular importantes para a democratização do sistema de justiça: a) ouvidorias externas populares na Defensoria Pública, Ministério Público e Magistratura, com rotatividade de participação; b) reuniões e audiências públicas constantes nas instituições que integram o sistema de justiça, a serem realizadas também nas comunidades, em dias e horários acessíveis (finais de semana); e participação e possibilidade de manifestação nas reuniões dos respectivos conselhos superiores; c) participação de representantes dos movimentos sociais nos cursos de formação destinados às carreiras que integram o sistema de justiça, como forma de difundir as demandas sociais.

Retomando as atividades em março de 2012, foi realizado um café da manhã seguido de roda de conversa em conjunto com o GT Minorias, evento realizado na ADPERJ, oportunidade na qual os participantes iniciaram a interação entre os GTs, que passaram, portanto, a se reunir conjuntamente para definir pontos comuns do Pacto Fórum Justiça e organizar a agenda para as

atividades do ano.

### **4.3 GT PRIVADOS DE LIBERDADE**

O grupo se reuniu com o objetivo inicial de debater dados e diagnósticos relacionados ao tratamento dispensado pelo sistema de justiça aos presos, provisórios ou definitivos, portadores de enfermidade mental internados em manicômios judiciários e outras pessoas cuja vulnerabilidade residisse na privação de liberdade. Tal debate teve por finalidade estabelecer novas estratégias de ação para o alcance de metas transformadoras dessa realidade. Pretendia-se, ainda, verificar se o referido sistema produz políticas públicas voltadas para esse segmento da população, anotar as boas práticas eventualmente existentes e identificar formas de inserir o ponto de vista dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil na formulação, elaboração, monitoramento e avaliação dessas políticas.

Esses elementos constituíram a proposta de discussão fomentada no GT Privados de Liberdade, que se reuniu durante os meses de novembro e dezembro de 2011, com a participação de integrantes de organizações não governamentais, de sistemas de monitoramento, acadêmicos e servidores que atuam no sistema. Vinte e uma pessoas se alternaram nos encontros. A pouca visibilidade do tema, bem como a dificuldade da sociedade em geral e das autoridades públicas em dar a devida importância às pessoas privadas de liberdade, como sujeitos de direitos, são

obstáculos a serem superados.

Mesmo considerando a dificuldade de mobilização das entidades atuantes nesse campo, o GT decidiu manter e ampliar essa articulação temática com o objetivo de discutir com profundidade as propostas que integram o Pacto Fórum Justiça. Detectou-se que, apesar de legítimas, tais propostas carecem de representatividade. Assim, debates com internos, egressos e familiares faz-se necessário. Sugeriu-se, então, realizar rodas de conversa no interior das Penitenciárias e, dessa forma, elaborar uma agenda conjunta, entre representantes de internos e integrantes do GT Privados de Liberdade.

Em março de 2012 foram retomados os trabalhos do GT, ocasião em que se reafirmou a necessidade de maior mobilização, captação de mais participantes para enriquecer as discussões. A maior dificuldade encontrada no desenvolvimento dos trabalhos do grupo foi a alternância de participantes nas reuniões, acarretando a fragmentação do discurso.

#### **4.4 GT EDUCAÇÃO JURÍDICA PARA DIREITOS**

Assim como o GT Raça, esse grupo de trabalho foi criado espontaneamente por um conjunto de estudantes dispostos a questionar o papel do direito e do sistema de justiça atual e a sua interação com as demandas dos movimentos sociais. Assim, identificaram no Fórum Justiça uma oportunidade de agregar mais estudantes para discutir essas questões.

As reuniões ocorreram em grande parte na UERJ, nos meses de outubro, novembro e início de dezembro de 2011, com objetivo de discutir a relação das faculdades de direito com o sistema de justiça e construir propostas para um ensino jurídico coligado a uma universidade pública, popular e socialmente referenciada.

Considerou-se que as instituições formadoras dos aplicadores do direito também se inserem como elementos indispensáveis no conjunto de medidas a serem apontadas para a democratização do sistema de justiça e para a ampliação do acesso à justiça. A democratização do sistema de justiça perpassa pela crítica da dogmática idealista e abstrata, o que traz à tona a demanda por concursos públicos que levem em consideração o conhecimento crítico, a realidade social e as pautas dos movimentos sociais populares. A partir daí, o GT propõe que a pesquisa no direito deve ser fomentada junto à graduação e que os núcleos de prática jurídica não devem ser relegados a segundo plano diante da atrativa remuneração proporcionada pelos estágios externos.

Em suma, é necessário reconhecer que a faculdade de direito é agência mediata do sistema de justiça quando age na reprodução e construção ideológica do direito, e agência imediata do sistema de justiça quando atua na judicialização, por meio dos seus núcleos de prática. Com a retomada dos encontros em março de 2012, na ADPERJ, o GT focou seus esforços no desenvolvimento de um Centro de Assessoria Jurídica Popular

Universitária. Na atualidade, os estudantes do Rio de Janeiro construíram o Luisa Mahim, que conta com estudantes da UERJ e da UFRJ e aponta para a pesquisa-ação como método de abordagem social e produção de conhecimento voltado para o popular e as suas perspectivas próprias de emancipação.

#### **4.5 GT RAÇA**

Ao contrário dos outros grupos de trabalho, que foram delimitados/inspirados nas 100 Regras de Brasília, a necessidade de criação do GT Raça surgiu ao longo das reuniões das(os) articuladoras(es) do Fórum Justiça, quando percebeu-se que, nos debates anteriores, o racismo não havia sido considerado como um impedimento da população negra na garantia de direitos, em especial as mulheres negras, por sofrerem a maior carga das violações dos direitos.

Um dos obstáculos, contudo, para sua criação foi o baixo número de defensores (as) públicos(as) e/ou integrantes do Grupo de Pesquisa DHPJS que trabalhassem com essa temática. A solução encontrada foi convidar a CRIOLA, organização não governamental de mulheres negras sediada no Rio de Janeiro, que assumiu a facilitação e convidou organizações do movimento negro e de mulheres negras para participar do grupo.

O grupo foi formado por cerca de 17 militantes, que se reuniram entre os meses de novembro e dezembro, período de dificuldade para encontros devido ao calendário apertado que as

organizações envolvidas tinham, tais como as manifestações e festividades pelo dia nacional da consciência negra e semana de luta pelo fim da violência contra a mulher. Tal obstáculo, contudo, foi superado pela riqueza das 23 propostas que foram apresentadas como produto dos encontros do GT, e que integram o Pacto Fórum Justiça - Rio de Janeiro.

O GT Raça do Fórum Justiça tem como objetivo debater estratégias para a restituição dos direitos violados da população negra, especialmente no que se refere à consolidação dos direitos da população negra e a implementação dos diversos mecanismos, tais como o artigo 14 da Comissão das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), as Leis CAO (Lei Nº 7.716, Leis nº 8.081/90 e 9.459 / 97, e Lei Nº 12.288), a Lei nº 10.639, o Estatuto da Igualdade Racial, as diretrizes da Declaração e o Plano de Ação de Durban, e a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Busca, portanto, o enfrentamento do racismo institucionalizado no sistema de justiça e o controle social do Poder Judiciário.

Dentre as propostas apresentadas pelo GT, destaca-se aquela que propõe que todos participantes do FJ entendam que o combate ao racismo patriarcal e à estrutura que legitima tal prática deve ser responsabilidade de todas (os), e não somente de negros e negras. Destacou-se a extrema importância de elaborar propostas que visem combater o racismo institucional em todas as instâncias do sistema de justiça.

Em março de 2012 houve uma tentativa de retomar os trabalhos do GT em café da manhã seguido de roda de conversa ocorrido na ADPERJ. Nota-se, contudo, dificuldade de rearticulação desse Grupo.

#### **4.6 GT GÊNERO**

A proposta de formação do Grupo de Trabalho de Gênero também se deu a partir das indicações do documento “100 regras de Brasília para o acesso à justiça de pessoas em condição de vulnerabilidade”, cuja aplicabilidade tem sido discutida pela ANADEP desde 2009. Nesse documento, as mulheres são apontadas como um dos grupos em situação de vulnerabilidade que demandariam um tratamento específico pelo sistema de justiça, de forma a garantir condições de atendimento de suas demandas. O Grupo teve como facilitadoras uma Defensora Pública – Arlanza Maria Rodrigues Rebello, - uma professora e pesquisadora – Cecília Perlingeiro, e uma professora pesquisadora representante de movimentos sociais organizados – Ana Paula Sciammarella. Essas facilitadoras possuem formação e trabalho na área jurídica, embora suas experiências sejam bem diversas. A este grupo também se somaram, em algum momento, como facilitadoras: Rosemeire Andrade Cavalcante, Defensora Pública, e Márcia Nina Bernardes, professora e coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-RJ. As facilitadoras tiveram como tarefas iniciais elaborar a carta de apresentação e ementa do grupo, o que demandou algumas reuniões estratégicas e, ainda,



mobilizar e atrair os participantes.

A experiência das facilitadoras acumulada em anos de luta pelos direitos das mulheres colaborou para o êxito desse chamamento, uma vez que a interação, a comunicação constante, o trabalho em conjunto e em rede faz parte do dia a dia daquelas(es) comprometidas(os) com as questões relacionadas à condição feminina. Assim, o chamado à participação se deu, inicialmente, por intermédio de emails com a carta de apresentação do Fórum Justiça e do GT de Gênero, encaminhadas à rede de contato de cada uma das facilitadoras e a pessoas, movimentos e serviços indicados pelos demais componentes da Articulação Fórum Justiça, muitos dos quais já haviam participado de seminários anteriores sobre as 100 regras de Brasília. Foram feitos, ainda, contatos por telefone e/ou comunicação pessoal.

Também a divulgação do site do Fórum Justiça para que as pessoas pudessem ter maior contato com a ideia e a proposta para as quais estavam sendo convidadas foi importante, reconhecendo-se que, se é fato que a Articulação Fórum Justiça gestava o projeto há vários meses, também é fato que aquelas convidadas precisariam de um tempo para assimilar a nova proposta. Como estratégia para atrair a maior participação, entendeu-se que a escolha do local de reunião seria relevante, optando o grupo por uma escolha mais afetiva e de significado histórico para o movimento de mulheres – a sede do CEDIM – Conselho Estadual de Direitos da Mulher do Estado do Rio de Janeiro.

As atividades do GT Gênero foram incluídas na agenda de eventos do movimento feminista no mês de novembro, quando se comemora, no dia 25, o Dia Internacional de Combate à Violência Contra a Mulher e a Campanha Internacional de 10 Dias de Ativismo pela Não Violência Contra a Mulher.

Outra preocupação constante no GT foi a de como encaminhar as reuniões, de forma a levar à participação, evitando-se a perda de narrativas ou ruído na apresentação das inúmeras experiências, relatos, demandas e expectativas de um grupo aberto, democrático e com tal diversidade. Durante o mês de novembro de 2011, foram realizadas cinco reuniões, contando sempre com uma média de vinte participantes que, no entanto, não se mantinham as mesmas, havendo um grande revezamento entre as pessoas presentes. Tal revezamento foi analisado não como fruto de desinteresse, mas como dificuldade de se adequar agendas em período de tantas atividades. Percebeu-se que, muitas vezes, pessoas de um mesmo grupo, serviço ou movimento social se revezavam, de modo a não perder o todo da discussão e a propiciar a participação nos diferentes eventos ocorridos pela cidade.

Em atenção a esse dado, tomou-se o cuidado de, a cada reunião, fazer o registro sucinto dos debates e destacar a questão a ser discutida em outro momento. Tal registro constava não só nas atas que eram divulgadas no site do Fórum e nos emails de convite para as reuniões, como também em material projetado a cada início de reunião.

Trabalhou-se, também, com a ideia de uma roda de conversa em que, a cada reunião, todas se apresentariam, estando sentadas sempre de modo a se enxergarem e se ouvirem. As facilitadoras tinham o papel de articular as discussões com comentários, ajudando o grupo a perceber demandas comuns e trazendo a memória da reunião anterior e da questão deixada para discussão.

Interessante notar que a técnica utilizada, de sempre iniciar as reuniões com o resumo das discussões anteriores, e a de terminá-las apontando a questão a ser usada como mote para a próxima, manteve o diálogo permanente entre os grupos de cada reunião, não havendo solução de continuidade entre eles, de modo que o conhecimento produzido pode evoluir em cada reunião como uma etapa de amadurecimento.

Tendo como base as 100 Regras de Brasília, as primeiras discussões surgiram em torno de três questões preliminares e definidoras: (a) Se o grupo reconhecia as mulheres como um grupo vulnerável, tal como descrito nas 100 Regras; (b) Se o nome do GT – GT de Gênero – representaria e identificaria o grupo; (c) Se a sua ementa atenderia às expectativas do grupo:

O Princípio da igualdade entre homens e mulheres, embora positivado na Constituição da República, longe está de ser uma realidade no cotidiano das mulheres. Prevalece, ainda, a discriminação e o preconceito; a falta de

políticas públicas suficientes e adequadas; a ausência de discussão na sociedade sobre os novos papéis sociais, com base na igualdade e no respeito à diversidade. O GT Gênero pretende discutir em que medida o sistema de justiça tem sido forte elemento de manutenção dessa ordem discriminatória das mulheres, fazendo reproduzir estereótipos e padrões de comportamento que há muito deveriam ter sido banidos de nossa sociedade. Sendo uma reunião de organizações e movimentos sociais, bem com segmentos acadêmicos, lideranças e ativistas independentes comprometidos com o processo democrático e os direitos humanos, o GT Gênero pretende, de igual forma, ser propositivo, acreditando na participação popular como elemento de democratização de um sistema de justiça que se tem apresentado distante e pouco sensível à realidade da nossa sociedade sexista.<sup>712</sup>

Consideraram as participantes que as mulheres sofrem discriminações que as levam à condição de vulnerabilidade descrita no documento discutido, justificando, dessa forma, a necessidade de um grupo de trabalho específico e que a denominação do grupo e a ementa, tal como propostos, atingiam

---

712

Ver em: Ementa GT de Gênero – Fórum Justiça Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/genero>. Acesso em 21 out. 2013.

às expectativas do grupo, dando-se destaque à abertura trazida pela expressão gênero, uma vez que esta permite a discussão de temas não só ligados às questões da mulher. Assim, o grupo estaria aberto à participação de outros grupos sociais, tais como o LGBT. Isso sinalizaria que gênero não é sinônimo de “mulher”, devendo, deste modo, a expressão ser lida e interpretada de forma ampla.

Em seguida, ainda como forma de se apresentar, cada uma das participantes expressava sua visão sobre o sistema de justiça, suas experiências e expectativas frente a um Fórum que pretende discutir e propor formas de democratização desse sistema, passando-se ao questionário, previamente elaborado pela Articulação Fórum Justiça e, a partir do qual, as outras reuniões se seguiram.

Assim, com um relato de cada uma das participantes sobre sua ideia do sistema de justiça, foram emergindo as percepções comuns: o distanciamento do Poder Judiciário, o seu conservadorismo que reproduz estereótipos e a desigualdade entre homens e mulheres, e a falta de conhecimento e de informação da população sobre este sistema.

A cada reunião também retomava-se o porquê do Fórum Justiça, seus objetivos, seu histórico e grupos de trabalho, com base nas 100 Regras de Brasília, uma vez que o público, como dito anteriormente, era sempre variado. As discussões se seguiam, tendo como fio condutor as respostas dadas ao questionário

distribuído no primeiro encontro que assim acabou por formar um substrato de análise com o qual foi possível trabalhar durante todo o processo.

Sem perder de vista o objetivo de construir uma base de conhecimento comum sobre o sistema de justiça e a construção de propostas para Primeira Reunião Geral, na qual todos os grupos apresentariam suas propostas e percepções, a cada reunião crescia e se incorporava com maior densidade o mesmo sentimento: de distanciamento do sistema de justiça, incapaz de “ouvir”, “escutar” a população e suas necessidades, em contraposição ao desconhecimento da população sobre seus direitos e a forma como acessá-los, independente da classe social ou econômica. A este sentimento comum seguiu-se a consciência e a determinação de se abrir espaços e criar formas de participação popular. Assim, o GT chegou a muitas constatações, a propostas concretas, marcadas pela energia contagiante dos que acreditam poder influir na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

#### **4.7 GT VOLTA REDONDA**

O GT Volta Redonda surgiu da necessidade de ampliar o espectro de atuação do FJ para alcançar articulações e movimentos sociais que atuam no interior do Estado. Embora tenha sido o único GT formado fora da cidade do Rio de Janeiro até 2011, constitui Grupo vigoroso que vem desenvolvendo várias

atividades e ações concretas.

Formado por setores do Movimento Popular de Volta Redonda, Barra Mansa e Barra do Piraí, membros de instituições religiosas, professores, educadores populares e integrantes da Defensoria Pública, o GT começou a se reunir em outubro de 2011, na Universidade Federal Fluminense. Explicitadas as premissas e os objetivos do Fórum Justiça, os participantes responderam aos questionários produzidos e desencadearam reuniões setoriais divulgando a iniciativa.

Além de muitos dos seus integrantes terem participado da Primeira Reunião Geral do FJ nos dias 08 e 09 de dezembro de 2011 na UERJ, foi organizada uma atividade local de lançamento do FJ Volta Redonda no dia 10 de dezembro do mesmo ano, em comemoração concomitante ao Dia Internacional dos Direitos Humanos, e pelo transcurso dos 16 dias de ativismo contra a violência contra a mulher. Tal evento ocorreu na sede da Cúria Diocesana de Volta Redonda, com a presença de mais de uma centena de pessoas, onde discursaram religiosos, dirigentes sindicais, líderes do movimento popular, perseguidos da ditadura militar, nos tempos de amarga memória.

Levando em conta o enfoque nos grupos em situação de vulnerabilidade, o evento serviu também para definir a pauta de atuação do Fórum Justiça, articulação do Estado do Rio de Janeiro, para o ano de 2012, elegendo como prioritário o trabalho em defesa dos direitos dos Catadores e Catadoras de material

reciclável, que se encontram completamente desprovidos de políticas públicas previstas na lei que regulamenta o setor.

Em fevereiro de 2012, foram retomados os trabalhos deste GT, e a discussão pautou-se pela necessidade de criar subgrupos temáticos, formando-se então os GTs Saúde, Moradia, Educação, Negros e Catadores. Deliberou-se, em consonância com a prioridade eleita, a realização de evento comemorativo em homenagem ao Dia Internacional da Mulher, enfocando o trabalho das Catadoras de material reciclável. Na data fixada, dia 07.03.2012, com a presença de mais de 100 pessoas, entidades e grupos, ocorreu uma grande roda de conversa, precedida de exposição de duas catadoras, uma educadora e a representante da Coordenadoria da Mulher da PMVR. Dispostos em círculo, todos os participantes puderam se apresentar, falar da sua luta e de suas expectativas.

Mantendo a regra de continuidade da articulação, outra reunião geral ficou designada, na época, para o dia 12 de abril de 2012, sem prejuízo de encontros esparsos com autoridades, lideranças e reuniões dos GTs, especialmente os da Saúde, na busca de encaminhamentos para superar a crise no atendimento especializado em Oncologia e Nefrologia, vivenciada pelos usuários do SUS em Volta Redonda, e o dos Catadores, que aprofundam as negociações com a Prefeitura local acerca da parceria na coleta seletiva e na implantação das cooperativas.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este breve relato certamente não expressa toda a riqueza que significou e significa a construção do Fórum Justiça como movimento de articulação política que visa à democratização do sistema de justiça, constituindo modelo integrador de justiça.

É fundamental que este registro seja difundido, pois o FJ encontra-se em processo de amadurecimento e, por tal motivo, atravessando um segundo passo tão importante quanto sua criação, que é justamente a replicação dessa experiência em diversas localidades do país, além do aprofundamento da pauta programática própria à iniciativa no Rio de Janeiro.

Como demonstrado, a prática do FJ teve por base a horizontalidade, a ampla e paritária participação e a união intrínseca de instituições do sistema de justiça com setores acadêmicos, movimentos populares e organizações da sociedade civil. Não há que se falar em escuta, audiência ou atenção das demandas de grupos específicos, mas sim em algo muito mais democraticamente radical: a construção coletiva e colaborativa do diagnóstico, da crítica e de propostas conjuntas para a ruptura das barreiras que, historicamente, caracterizam o sistema de justiça e seu afastamento dos grupos em condição de vulnerabilidade.

Desde as primeiras reuniões do grupo de articulação e

dos grupos temáticos podemos afirmar que o Fórum Justiça já havia nascido. O “saber-fazer” – e fazendo – que identifica essa iniciativa reflete o compromisso assumido pelos militantes, de diferentes origens (setores acadêmicos, instituições do sistema de justiça, organizações e movimentos sociais populares), que anima a manutenção e o incentivo para a replicação dessa experiência no país.

O Fórum Justiça não é um mero evento para discussão sobre os rumos do Judiciário ou para a produção de diagnósticos estéreis e céticos sobre o sistema de justiça. Ao contrário: em permanente construção, o Fórum é um projeto político que visa à consolidação da nossa democracia sobre a base - redistribuição, reconhecimento e participação popular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Ed. Cortez. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional no 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 24 mai. 2012.

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção Belém do Pará (OEA, 1994). Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/básicos/>

português/m.Belem.do.Para.htm> Acesso em 24 mai. 2012.

CUNHA, José Ricardo. Os Desafios do Sistema de Justiça para a

Inclusão dos Indivíduos e Grupos em Condição de Vulnerabilidade. Palestra proferida na Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ. Dezembro, 2009. Impresso.

XIV Cúpula Judicial Iberoamericana. 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade. Brasília, março de 2008. Disponível em: <<http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/97>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Disonancias: críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

ONU – Organização das Nações Unidas. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em: <<http://www.un.org/womwnwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>>. Acesso em 24 maio. 2012.

RENNÓ, Lucio R. Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: um estudo comparado sobre a América Latina. Disponível em: <<http://www.forumjustica.com.br/248>>. Acesso em 24 mai. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

VESTENA, Carolina. Relatório Geral Seminário: Análise das 100 Regras de Brasília por Instituições do Sistema de Justiça do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile: o acesso à justiça de pessoas em condições de vulnerabilidade. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/100-regras-de-brasil-e-outros-documentos> Acesso em: 23 mai. 2012.

[ZAFFALON, Luciana Leme Cardoso. Uma fenda na justiça: a defensoria pública e a construção de inovações democráticas. São Paulo: Hucitec, 2010.](#)



# OS ONZE DIAS QUE ABA- LARAM NATAL: A OCUPAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE NA- TAL E A ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR

*Daniel Araújo Valença*<sup>713</sup>

*Hélio Miguel Santos Bezerra*<sup>714</sup>

## RESUMO

O presente artigo se debruça sobre a ocupação popular da Câmara Municipal de Natal, ocorrida em 2011, com enfoque no papel desempenhado pela assessoria jurídica popular e as consequências de sua atuação. A ocupação, que perdurou por onze dias, revelou-se como importante momento de outra práxis política e jurídica em Natal, onde a democracia liberal-representativa viu-se questionada, bem como a inabilidade do Tribunal de Justiça do RN em lidar com conflitos sociais e, através

---

713          Graduado em Direito e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, professor e coordenador do curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFRSA, integrante da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP e secretário de articulação do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais - IPDMS.

714          Graduado em Direito – UFRN, advogado do Escritório Popular – UFRN e integrante da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP.

de ações no campo da política e da técnica jurídica, os ocupantes escreveram parte da história natalense.

Palavras-Chave: Ocupação da Câmara Municipal de Natal. Democracia. Assessoria Jurídica Popular.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1917, o mundo vivenciou uma revolução que o deixou de ponta cabeça. Naquele momento, Jonh Reed escrevera o livro “Os Dez dias que Abalaram o Mundo”, frente à conjuntura extremamente peculiar e inédita vivenciada no país da Europa Oriental. Parafraseando Reed, podemos dizer que, em 2011, a cidade de Natal, no estado do Rio Grande do Norte, vivenciou onze dias que a abalaram. Não que possamos comparar a magnitude e importância desses momentos históricos tão diversos; todavia, ambas as situações pareciam impossíveis e revelaram um ineditismo histórico.

Em 07 de junho de 2011, após inúmeras tentativas de diálogo com o poder público e atos políticos de rua, setores organizados da sociedade civil natalense ocuparam a Câmara Municipal de Natal. Combinando a luta política nos movimentos sociais e na institucionalidade, através da assessoria jurídica popular, a ocupação perdurou por onze longos dias, cessando apenas após o atendimento às reivindicações da ocupação, a partir de acordo realizado com o poder público municipal.

A presente proposta, portanto, visa analisar a ocupação popular da Câmara Municipal de Natal em 2011, com enfoque

no papel desempenhado pela assessoria jurídica popular e as consequências de sua atuação.

## 2 DEMOCRACIA LIBERAL E CRISE DEMOCRÁTICA: UM DEBATE NECESSÁRIO PARA A COMPREENSÃO DO CONTEXTO NATALENSE

Em 2008, os eleitores natalenses elegeram como prefeita a candidata Micarla de Souza, pelo Partido Verde. Partindo de um discurso ambientalista, porém, apropriada de parte dos meios de comunicação locais e com um excelente marketing baseado na família e no ser mulher<sup>715</sup>, logo no primeiro ano a Prefeitura tentou alterar o Plano Diretor do Município do Natal através de decreto (nº 8.688/09). Vinculada aos grupos empresariais da construção civil, da medicina privada e do transporte urbano, sucederam-se recorrentes decisões políticas em detrimento dos interesses da maioria da população. Em âmbito institucional, o governo municipal articulou uma base de apoio - que assegurou a maioria absoluta do legislativo municipal - que no passado havia sido flagrada no que se denominou Operação Impacto, quando “parlamentares e empresários da construção civil foram indiciados, por supostas propinas recebidas por aqueles para alterarem o Plano Diretor de Natal de acordo com os interesses empresariais”<sup>716</sup>.

---

715 Não a *mulher* que enfrenta a jornada tripla, no mercado e em casa, as opressões de gênero e concentração das decisões na figura masculina, mas a *mulher* mãe, jornalista e simpática, que recupera e representa a imagem de seu pai, ex-senador da República.

716 VALENÇA, D. A. **Instrumentos para Efetivação do Direito à Cidade na Revisão do Plano Diretor de Natal - Lei Nº 82/07: Conflitos e Pactos no Processo Legislativo**. Revista magister de direito imobiliário, registral, urbanístico e ambiental, v. 22, 2009, p. 72.

É nesse contexto que a gestão municipal perde legitimidade de maneira acelerada e coloca contra sua administração amplos setores populares. A partir de denúncias recorrentes de corrupção e ineficiência nas políticas sociais básicas, emergem mobilizações diversas – de servidores, estudantes, comunidades, dentre outras – que criam um novo ambiente na cidade, apesar de continuamente ignorado pelo Executivo e Legislativo municipal.

Em uma dessas mobilizações, todavia, o movimento opta por ingressar na Câmara Municipal, para exigir a abertura de Comissão Especial de Inquérito com fins de investigar as denúncias públicas contra a gestão. Logo a seguir, tal ação se transforma em ocupação pacífica e se configura na maior novidade política da década na cidade. Estudantes, servidores, trabalhadores, militantes de movimentos sociais, criam brigadas internas – de limpeza, de formação política, de arte e cultura – e, sem impor óbices ao funcionamento legislativo, dão vida à casa legislativa.

Inicialmente com plataforma relativa à Comissão Especial de Inquérito - CEI, esta é ampliada e a própria democracia é colocada em xeque: aponta-se a falência da democracia liberal, tendo em vista a completa transferência do poder popular para os mandatários que esse modelo democrático – atualmente visto sempre como único modelo possível e existente – proporciona. Como essência, ele apresenta uma fórmula matemática mágica, em que os mandatários, imbuídos de poder a partir da delegação dos mandantes, tornam-se os verdadeiros detentores daquele<sup>717</sup>.



Esta política, que se fundamenta em uma determinada capacidade técnica dos eleitos e da burocracia estatal,

não precisa muito de povo ou cidadãos: contenta-se basicamente com eleitores, cidadãos diminuídos e rebaixados à condição de homologadores de decisões. Ela é antipolítica porque não tem em seu centro a participação democrática efetiva e deixa em plano secundário, portanto, a palavra, os atos e os conhecimentos dos cidadãos. Porque julga deter a verdade, tecnicamente alcançada.<sup>718</sup>

Comparato reafirma essa análise ao propor que, no Brasil,

[...] nós nunca tivemos democracia até hoje, porque democracia significa que o povo tem o poder supremo de designar os governantes, de fiscalizar a sua atuação, de responsabilizá-los, de demiti-los e de fixar as grandes diretrizes da ação estatal para o futuro<sup>719</sup>.

---

Disponível em: <<http://www.conversaafiada.com.br/brasil/2010/09/19/comparato-para-que-o-povo-brasileiro-se-ponha-de-pe/>>. Acesso em: 19 set. 2010.

718 NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da Política*. São Paulo: Editora Senac, 2001, p. 65.

719 COMPARATO, Fábio Konder. Se há uma constante na história do Brasil, é o REGIME OLIGÁRQUICO. In: *Caros Amigos*, São Paulo, ano XIV, nº 163, 2010, p. 12-16.

Com um índice de reprovação em torno de 90% nas pesquisas de opinião pública e, diante da completa invisibilidade dos anseios populares por parte dos poderes instituídos, a ocupação da Câmara Municipal tornou-se responsável por não apenas enfraquecer o governo municipal, mas por mobilizar setores amplos da cidade em torno do debate democrático e do direito de protesto e resistência.

Obtendo amplo apoio daqueles que não estavam “morando” na Câmara – a cada dia ocorria uma nova manifestação extraordinária de apoio àquele levante popular - a ocupação caracterizou-se por uma impressionante ação articulada nos campos do movimento social e da institucionalidade, espaço onde a advocacia popular revelou o seu potencial para a construção dos direitos humanos e da democracia.

### **3 BREVE RELATO ACERCA DA ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR NO RN**

A Assessoria Jurídica Popular – AJP, no Rio Grande do Norte, se organiza em duas importantes universidades do estado e atua contra-hegemonicamente na disputa da sociedade junto aos movimentos sociais e ao Poder Judiciário. Diante disso, tem-se na AJP do RN a concepção de que, como destaca o professor Aguiar<sup>720</sup>,

---

720

AGUIAR, Roberto. O Direito Achado na Rua: um olhar pelo outro lado. In:

O direito passa a ser o lócus onde as contradições, as lutas, os jogos, os debates e as conquistas se dão. Ele sai da condição de corpo normativo conservado criogeneticamente, para se tornar vivo, comprometido, ideológico, simbólico e conforme as preocupações mais atualizadas da filosofia, da ciência em geral e das ciências sociais em particular. O ser humano concreto, de carne, sangue e sonho toma o lugar da parte, do requerente, do réu. O cidadão substitui o sujeito abstrato dos códigos e o ator processual limitado pelas capas dos autos.

No campo universitário, destacam-se os programas de extensão Lições de Cidadania, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, e o Gedic (Grupo de Estudos em Direito Crítico, Marxismo e América Latina) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA; atuando assim na formação de novos quadros no campo da advocacia popular que atuam na assessoria de movimentos de trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas, urbanos e estudantis.

---

MOLINA, Mônica Castagna et al. *Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Agrário*. vol. 3, Brasília: UNB, 2002, p. 51.

A atuação da AJP no RN é centrada na luta dos sujeitos coletivos de direitos historicamente espoliados, na retórica e práxis da defesa dos Direitos Humanos e na instrumentalização do Direito a serviço dos sujeitos que lutam pela transformação do atual cenário político-econômico do país.

A atuação na extensão universitária conta com estudantes de diversos cursos da Universidade organizados em diferentes núcleos que agem em territórios vulneráveis do estado, sejam eles em comunidades urbanas (bairros populares) ou rurais (acampamentos ou assentamentos); ou em espaços como penitenciária ou em centros educacionais que tutelam crianças e adolescentes em conflito com a lei.

Dessa forma, os esforços são voltados à disputa nas concepções do Direito, seja na pesquisa, no ensino ou na extensão e na formação de novos quadros da RENAP (Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares) e demais sujeitos que ocuparão o Poder Judiciário e as Funções Essenciais à Justiça; ademais, a disputa em organizações estudantis também está na pauta da AJP no Rio Grande do Norte.

Trava-se o combate ao patrimonialismo existente nas grades curriculares, que, como o próprio nome diz, aprisionam os estudantes num conhecimento que valoriza as cadeiras de direito privado, em detrimento ao trato coletivo do direito, da sua sociologia, do direito constitucional, da hermenêutica e dos conflitos sociais que são tutelados (disputados) no Poder Judiciário e como este trata tais conflitos. Na obra *Ensino Jurídico e Mudança Social*,

Machado expõe o risco de um ensino estritamente formalista<sup>721</sup>:

O conhecimento jurídico-formal, coeso e simétrico, persegue uma espécie de justiça também formal e “desmoraliza-se” frente à dessentiria dos contrastes sociais, exatamente por não conseguir adaptar aquela simetria lógica das normas à realidade material profundamente conflitiva e desigual. Daí que o ensino formalista favorece o completo divórcio entre a formação abstrata do profissional do direito e o meio social onde atua.

Posto isso, os grupos das universidades se debruçam essencialmente na Educação Popular em Direitos Humanos baseada nas obras de Paulo Freire, no Direito Achado na Rua da UnB, em Boaventura de Sousa Santos, e, especialmente no GEDIC, a fundamentação teórica funda-se também no marxismo, para assim construir uma formação do profissional articulada com o contexto histórico e a realidade política, no mesmo sentido que esclarece Machado<sup>722</sup>

[...] se o operador do direito não for capaz

---

721 MACHADO, Alberto A. *Ensino Jurídico e mudança social*. 2ª. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 93.

722

*Ibidem*, p. 94.

de realizar uma aplicação consequente da legalidade que opera, estabelecendo uma adequada sintonia entre o discurso normativo e o contexto histórico, o que pode ocorrer é uma grave ‘desfiguração’ do papel do jurista, pelo esvaziamento do conteúdo social e político de sua atuação, especialmente nas sociedades em mudança. Tal desfiguração exibe sintomas bem claros, os quais vão desde uma percepção ingênua da realidade política por parte do jurista até a completa indiferença frente aos problemas sociais.

Em parceria com a advocacia popular do Rio Grande do Norte, a assessoria é articulada junto com o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, com a Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa 2014, com lideranças comunitárias de bairros populares de Natal e Mossoró e movimentos quilombolas e indígenas do estado.

Nessas parcerias, a assessoria jurídica popular no Rio Grande do Norte enfrentou uma das suas maiores e bem sucedidas batalhas: a luta em defesa da ocupação à Câmara Municipal de Natal realizada por estudantes e trabalhadores dessa cidade.

## **4 PRÁXIS DA ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR: OS 11 DIAS QUE ABALARAM A INSTITUCIONALIDADE NATALENSE**

Inicialmente, faz-se importante elencar elementos que distinguem a práxis da AJP da assessoria jurídica tradicional, e que foram construídos diuturnamente durante os onze dias de ocupação em Natal. Dentre os pressupostos daquela, podemos citar<sup>723</sup>: a) o direito como algo mais amplo que as normas estatais; b) a atuação junto a povos, populações, comunidades, movimentos sociais e populares com um compromisso jurídico-político de concretização de suas demandas; c) a construção de sentidos do/de direito(s) a partir das demandas dos grupos assessorados e em conjunto com estes; d) a busca de utilização da metodologia da Educação Popular tanto na relação com os assessorados como em atividades de educação em direitos praticadas pelos assessores junto aos grupos; e) uma práxis calcada no campo dos pensamentos jurídicos críticos em suas diversas vertentes; f) o desejo e a opção profissional de assessorar determinados grupos, traduzindo suas demandas para o mundo jurídico estatal e transformando as relações sociais desiguais e injustas; g) percepção do Direito como via de transformação, e reflexões e práticas em torno das possibilidades do Direito como via de emancipação.

A ocupação “Primavera sem Borboleta” contou com a participação de estudantes de direito integrantes tanto do Centro Acadêmico Amaro Cavalcanti (Direito - UFRN) como do programa de extensão Lições de Cidadania, que integraram a comissão

---

723 MARTINS, Martha Priscylla Monteiro. Direito(s) e(m) movimento(s). *Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará-UFC, 2011.

que negociava com o presidente da Câmara a permanência na Casa Legislativa e a instalação da CEI (Comissão Especial de Inquérito) para investigar os Contratos de Aluguel da Prefeitura. Assim sendo, com a pressão exercida durante as negociações chegou-se ao resultado que a instalação da CEI aconteceria na manhã seguinte e a respectiva desocupação iria acontecer; porém, ocorreu o inverso. No dia seguinte, o Diário Oficial do Município consignou a determinação da extinção da CEI dos Contratos de Aluguel e a respectiva ameaça de desocupação assinada pelo presidente da Câmara Municipal.

Diante disso, foi acionado o projeto de extensão Escritório Popular (núcleo do Programa de Extensão Lições de Cidadania da UFRN) para que orientasse e encaminhasse as diligências judiciais, criando assim mais uma comissão do acampamento: a comissão jurídica, com fundamento na práxis das AJP's.

Além disso, essa comissão acabou sendo designada também para acompanhar as demais negociações junto à OAB-RN, TJ-RN e Polícia Militar.

Dessa forma, foi iniciada uma batalha judicial. Diante da notificação do Presidente da Câmara Legislativa para a desocupação da mesma, a comissão jurídica ali constituída elaborou um Habeas Corpus Coletivo Preventivo com Pedido Liminar, cujo fundamento consistia no direito de ir, vir e permanecer diante da ameaça da autoridade coatora e, no caso, foi determinado em 1º instância o salvo conduto para os ocupantes da Câmara.

A resposta da Câmara, através de sua Procuradoria e a do Município, foi um mandado de segurança contra a decisão



do Juiz de primeiro grau para cassar o salvo conduto. O MS foi impetrado em regime de plantão com o fundamento de que os “turbadores” não permitiam o andamento dos trabalhos da sede Legislativa; além disso, atacava o cabimento do HC, pois o direito a ser defendido era o de reunião e não de ir, vir e permanecer. Mas não só isso. Além do pedido de cassar o salvo conduto, foi pedida também a desocupação da Câmara por via de mandado de segurança.

Aqui, depara-se com uma especificidade no rito no mandamus; diante do problema jurídico-político estabelecido, o desembargador de plantão chamou as partes para uma negociação, o que é estranho e peculiar em sede de mandado de segurança.

Após a falha da negociação, foi proferida a Decisão Interlocutória cassando o salvo conduto e, no caso, de forma ilegal, determinando-se a desocupação.

A decisão feriu um dos requisitos mais básicos do mandado de segurança: ser voltado a atacar atos de autoridades públicas. Foi muito além de cassar o salvo conduto concedido pelo juiz e estabeleceu uma ordem a particulares, algo inconcebível em sede do remédio constitucional em questão.

Assim, cabe destacar a concepção conservadora e contraditória do direito nesse caso. A vontade em determinar o fim da manifestação era tão evidente que sequer houve a preocupação em se ater ao legalismo que normalmente marca a atividade do Judiciário. A manifesta contradição também é exposta no momento em que, enquanto o fundamento da decisão que cassou

o salvo conduto foi a tese do não-cabimento do Habeas Corpus para salvaguardar “pessoas indeterminadas e desconhecidas”, ao mesmo tempo foi determinada a desocupação dessas mesmas pessoas indeterminadas, sem exigir uma qualificação sequer. Não por menos a decisão também evidenciou mais uma face do conservadorismo do Poder Judiciário, determinando que o espaço da Câmara não poderia ser usado livremente pela população.

Dessa forma, não só cassou o salvo conduto, como decidiu pela desocupação com o uso da força policial.

Tal tese viria ser confirmada na decisão do pleno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

No lapso de tempo entre a decisão do desembargador plantonista e a do pleno do Tribunal de Justiça – TJ foram realizadas várias negociações com a Polícia Militar, com a própria Casa Legislativa, e mediações com a OAB-RN, chegando inclusive à suspensão da decisão até a decisão do pleno do Tribunal de Justiça, tudo isso com a atuação da Assessoria Jurídica Popular.

Dessa forma, diante da decisão do TJ, a AJP impetrou um Habeas Corpus Coletivo Preventivo no Superior Tribunal de Justiça - STJ para mais uma vez salvaguardar o direito da ocupação e fulminar a tese da necessidade de qualificação. Sobre isso, destaca-se um trecho da qualificação dos manifestantes no HC:

OS AUTOS DENOMINADOS  
INTEGRANTES DO MOVIMENTO “FORA

MICARLA”, todos e todas cidadãos e cidadãs natalenses, membros da sociedade civil, neste ato representados por estudantes universitários, representantes partidários e demais cidadãos que estão em ocupação da Câmara Municipal do Natal, integrando o Coletivo do movimento da sociedade civil intitulado “Fora Micarla”, com endereço para intimações na Rua Jundiaí, nº 546, Petrópolis;

Afora o endereço atual em comum, bem como que todos e todas fazem parte do Coletivo #ForaMicarla, que servem de circunstâncias esclarecedoras pelas quais se pode identificar e determinar quem são os Pacientes, declaram-se, ainda, as seguintes características peculiares dos ocupantes da Câmara Municipal de Natal:

OS QUALIFICADOS COMO MANIFESTANTES EM OCUPAÇÃO AO PÁTIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL, em sede de impetração de habeas corpus perante 3 Juiz de Direito de Plantão da Comarca de Natal (fls. dos autos do MS 2011.007455-9 em anexo);

OS QUALIFICADOS PELO MUNICÍPIO DE NATAL E PELA CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL COMO “MANIFESTANTES TURBADORES” NA INICIAL DO MS n. 2011.007455-9 (fls. ), NO ÂMBITO DO QUAL FOI PROFERIDA A ORDEM DE DESOCUPAÇÃO IMPUGNADA POR MEIO DESTE HABEAS CORPUS;

São todos e todas, negros, pardos, cafuzos, mamelucos, amarelos, índios, brancos, vermelhos mulatos, enfim de todas as cores de pele que se possa imaginar, mas todos e todas integram a raça humana;

São todas e todos, ubandistas e das demais religiões de matriz africana, cristãos, católicos, evangélicos, protestantes, anglicanos, ortodoxos, heterodoxos, mulçumanos, judeus, xintoístas, budistas, enfim professam todas as expressões religiosas do mundo;

São todos e todas, homossexuais, heterossexuais, lésbicas, gays, travestis, transsexuais, transgêneros, bissexuais, enfim de todas as cores e expressões da liberdade e diversidade sexual;

São todas e todos, de esquerda, centro, e até de direita, anarquistas, comunistas, socialistas, ambientalistas, militantes dos Direitos Humanos, liberais, capitalistas, ricos, pobres, trabalhadores, enfim de todas as matizes ideológicas, políticas e socioeconômicas;

Em suma, são todos e todas, brasileiros de toda e qualquer procedência nacional;

Ademais, são todas e todos identificados e determinados pelas inúmeras imagens, que constam dos vídeos das gravações realizadas pelas câmeras de segurança da Câmara Municipal de Natal; das fotos veiculadas nos jornais; e dos vídeos postados na internet (YouTube – cf. links

transcritos adiante);

A impetração da presente ordem de habeas corpus se dá em face da determinação judicial de desocupação da Câmara Municipal de Natal, proferida em regime de plantão (domingo último), pelo Exmo. Sr. Dr. Desembargador Dilermando Mota, no âmbito do Mandado de Segurança n. 2011.7455-9, ajuizado pelo Município de Natal e pela Câmara Municipal de Natal, a qual está em via de ser cumprida na data de hoje, às 12h, inclusive com uso da força policial, pois os pacientes manifestaram publicamente que, provavelmente, não irão desocupar o pátio do prédio, diante da frustração da negociação realizada ontem com o Presidente da Câmara Municipal de Natal, que condicionou o atendimento às reivindicações à desocupação prévia.

Cabe ainda destacar o combate ao fetichismo da decisão judicial e a atuação da Assessoria Jurídica Popular. Ao ser proferida a decisão do Tribunal de Justiça, o acampamento, reunido em assembleia, decidiu que permaneceria para resistir pacificamente diante da violência do Estado<sup>724</sup>; o mote “decisão judicial se cumpre” foi combatido por outro mote: “decisão inconstitucional não se cumpre”, para inspirar a resistência e para tratar sobre o assunto

---

724 Assim como Marilena Chauí (2000) e Ramiro Ávila Santamaría (2011), entendemos que a palavra “estado”, quando referente à sociedade política organizada, deve ser escrita com inicial em minúscula, tendo em vista que o contrário indica sua vinculação à algo superior e sobrenatural, divino.

na imprensa, nas redes sociais e no próprio acampamento.

O cumprimento da decisão que obrigava a desocupação foi impedido, pois foi determinado outro salvo conduto para os manifestantes, pelo STJ, confirmando que a desocupação não poderia ser determinada via mandado de segurança, assim como garantiu que o HC pudesse ser impetrado para salvaguardar pessoas determináveis, ainda que não determinadas (HC 209.707/RN).

Após a derrota sofrida, a Câmara, que reivindicava para si os termos em que a CEI seria instalada, teve que ceder aos termos do acampamento: criação da CEI dos Contratos com um membro da oposição na presidência ou relatoria e a realização audiência pública antes da desocupação.

Sem dúvidas, o acampamento “Primavera sem Borboleta”, que ocupou o prédio da Câmara Municipal de Natal, abalou os três Poderes instituídos do Município e do estado. O Poder Executivo, tendo em vista que a ocupação em si foi antecedida por grandes manifestações pela cidade, em que se reivindicava desde “a tapa” de buracos pela cidade, a diminuição do preço do ônibus, até a luta contra o sucateamento da educação e saúde e a proibição nos contratos de alugueis da prefeitura<sup>725</sup>. A própria ocupação era contra a administração do Município e se organizava pela hashtag #ForaMicarla<sup>726</sup> e a diminuição de sua popularidade se intensificou

725 ERYs, Leonardo. Manifestantes do “Fora Micarla” interditam movimentada avenida de Natal. **Tribuna do Norte**. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/manifestantes-do-fora-micarla-interditam-movimentada-avenida-de-natal/184719>>. Acesso em: 01 mai 2012.

726 ALMEIDA, Alison. “Fora Micarla” faz novo ato de rua e marcha rumo à Câmara Municipal. **Portal Nominuto.com**. Disponível em: <<http://www.nominuto.com/noticias/politica/fora-micarla-faz-novo-ato-de-rua-e-marcha-ru-mo-a-camara-municipal/71931>>. Acesso em: 01 mai

à medida que o movimento Fora Micarla se organizava no acampamento. Já o Poder Legislativo foi abalado, em virtude de sua própria manobra e inércia diante da Comissão Especial de Inquérito que investigava os contratos de aluguéis da Prefeitura (um aluguel inclusive refere-se a um hotel com vista para o mar, onde funcionam as secretarias de educação e saúde), em que várias denúncias sobre improbidade estavam sendo noticiadas e apuradas pelo Ministério Público<sup>727</sup>. Tal Poder não soube tratar com um movimento que ocupou suas dependências e, no fim, acabou sendo derrotado politicamente e judicialmente por ele. E, por fim, o Poder Judiciário do Rio Grande do Norte, diante de sua truculência em determinar a desocupação do prédio de forma ilegal. Durante a votação, os desembargadores do TJ tripudiaram com o movimento; mas essa instituição foi igualmente abalada diante da resistência do acampamento à sua decisão com o mote criado: “decisão inconstitucional não se cumpre”, que ganhou as ruas e as redes sociais.

No campo oposto, o movimento social e a AJP saíram fortalecidos, já que, em uma conjuntura atual de recorrente criminalização das lutas sociais, obtiveram êxito em reposicionar o direito à democracia e à participação popular, alcançando o apoio majoritário da população à ocupação e às manifestações reivindicatórias de rua, sendo estas vistas<sup>728</sup>

---

2012.

727 ARAUJO, Ricardo. MP quer anular contrato da prefeitura com o Novotel. *Tribuna do Norte*. Disponível: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/mp-quer-anular-contrato-da-prefeitura-com-o-novotel/194909>>. Acesso em: 01 mai 2012.

728 COSTA, Alexandre Bernardino; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. *Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito à Saúde*, Brasília: CEAD/UNB, 2009, p. 18.

como lugar do acontecimento, do protesto, da formação de novas sociabilidades e do estabelecimento de reconhecimentos recíprocos na ação autônoma da cidadania (autônomos: que se dão a si mesmos o direito) [...] abre-se a consciência para uma cultura de cidadania e de participação democrática, de onde emerge, transformador, ‘o direito achado na rua’.

## 5 CONCLUSÃO

A ocupação da Câmara Municipal de Natal revelou-se um fantástico momento de mobilização popular e questionamento das estruturas vigentes. Completamente imprevisível, demonstrou como, a partir da consciência e atuação política de classes e grupos, também se constrói o Direito, por mais que frequentemente o enxerguemos apenas nos códigos e normas. Mesmo em um período em que as lutas populares têm sido criminalizadas – e é por isso que os movimentos sociais lançaram a campanha “Lutar não é crime” –, a ocupação obteve êxito em reafirmar que a pressão popular faz parte do estado democrático de direito. Ela conseguiu tornar hegemônica a seguinte questão no imaginário popular: qual fundamento justifica que manifestantes pacíficos ocupantes de determinada casa legislativa (sem impedir seu funcionamento) sejam agredidos pelo aparato repressivo do estado?

Ademais, pela primeira vez no município se viu um ambiente



de debate sobre o próprio conceito de democracia, em que se colocou que não necessariamente a democracia representativa revela os anseios dos representados.

Quanto à AJP, a ocupação foi imprescindível para sua consolidação no estado, bem como se transformou no maior momento de formação jurídica, política e técnica dos que lá estavam: a práxis com conflitos e direitos coletivos, a diversidade de remédios processuais, dentre outros elementos, trouxeram experiências que a educação jurídica tradicional não comporta. E revelou, por fim, o potencial da práxis da AJP para a luta política dos movimentos sociais na construção de direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto. O Direito Achado na Rua: um olhar pelo outro lado. In: MOLINA, Mônica Castagna et al. Direito Achado na Rua vol. 3: Introdução crítica ao Direito Agrário. Brasília: UNB, 2002.

ALMEIDA, Alison. “Fora Micarla” faz novo ato de rua e marcha rumo à Câmara Municipal. Portal Nominuto.com. Disponível em: <<http://www.nominuto.com/noticias/politica/fora-micarla-faz-novo-ato-de-rua-e-marcha-rumo-a-camara-municipal/71931>>. Acesso em: 01 mai 2012.

ARAUJO, Ricardo. MP quer anular contrato da prefeitura com o Novotel. Tribuna do Norte. Disponível: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/mp-quer-anular-contrato-da-prefeitura-com-o-novotel/194909>>. Acesso em: 01 mai 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. Se há uma constante na história do

Brasil, é o REGIME OLIGÁRQUICO. Caros Amigos, São Paulo, ano XIV, nº 163, 2010.

\_\_\_\_\_. Para que o povo brasileiro se ponha de pé. Disponível em: <<http://www.conversaafiada.com.br/brasil/2010/09/19/comparato-para-que-o-povo-brasileiro-se-ponha-de-pe/>>. Acesso em: 19 set. 2010.

COSTA; Alexandre Bernardino; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito à Saúde, Brasília: CEAD/UNB, 2009.

ERYS, Leonardo. Manifestantes do “Fora Micarla” interditam movimentada avenida de Natal. Tribuna do Norte. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/manifestantes-do-fora-micarla-interditam-movimentada-avenida-de-natal/184719>>. Acesso em: 01 mai 2012.

MACHADO, Alberto A. Ensino Jurídico e mudança social. 2<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARTINS, Martha Priscylla Monteiro. Direito(s) e(m) movimento(s). Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará-UFC, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da Política. São Paulo: Editora Senac, 2001.

VALENÇA, D. A. . Instrumentos para Efetivação do Direito à Cidade na Revisão do Plano Diretor de Natal - Lei Nº 82/07: Conflitos e Pactos no Processo Legislativo. Revista magister de direito imobiliário, registral, urbanístico e ambiental, v. 22, p. 72, 2009.





# A LEGITIMIDADE DO MST À LUZ DA DESOBEDIÊNCIA CIVIL

*Danielle de Freitas Lima*<sup>729</sup>

*Lidiana de Paiva Gomes*<sup>730</sup>

*Francisco Nunes Fernandes Neto*<sup>731</sup>

## RESUMO

O trabalho visa demonstrar que a prática do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é legítima por se enquadrar nos estritos contornos do direito de resistência na sua modalidade “desobediência civil”. Para isso, os objetivos são: investigar o direito de resistência e enquadrar a desobediência civil como uma modalidade daquele; estudar os elementos da desobediência civil; analisar as práticas do MST e verificar se há correspondência com todos os elementos da desobediência civil. Foi utilizada uma revisão bibliográfica e chegou-se ao resultado de que as práticas do MST têm plena conexão com os elementos

---

729 Engenheira de Alimentos pela Universidade Federal do Ceará – UFC, aluna do 3º período do curso de graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA, integrante do Grupo de Estudos em Direito Crítico, Marxismo e América Latina - GEDIC.

730 Aluna do 3º período do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará - UFPA.

731 Defensor Público do Estado do Pará, mestrando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, especialista em Jurisdição e Processo Civil pela Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Norte - ESMARN/UNP, Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

da desobediência civil. Conclui-se pelo reconhecimento da legitimidade das reivindicações e práticas do MST.

Palavras-chave: Desobediência Civil; Legitimidade; MST.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta a leitura feita da atuação do MST, buscando averiguar sua legitimidade à luz do direito de resistência praticado sob o prisma da desobediência civil. A luta pela terra coincide com a formação do latifúndio no Brasil, o qual foi estabelecido desde o regime de capitânicas hereditárias. Desde então, luta-se pelo acesso à terra, mesmo que de forma desorganizada ou muitas vezes sem qualquer articulação. Esse cenário só vai mudar com a formação do MST nos anos 1980, o que vai praticamente revolucionar a forma de protesto pela implementação da reforma agrária no Brasil.

O Estado Democrático de Direito prevê a participação popular em suas decisões, para que possa se tornar efetiva a distribuição de riquezas e consequente implantação de justiça social. O que se percebe, porém, é que, hodiernamente, ainda são proteladas as políticas públicas necessárias para a construção de uma sociedade mais justa, sendo o atendimento de uma agenda social eternamente postergado.

Diante dessa conjuntura – de exclusão da participação popular no regime democrático e da eterna preterição do governo em tornar realidade as políticas públicas reivindicadas pela sociedade – nasce o desejo e a necessidade de protestar

e resistir contra a injustiça e opressão. É sob esta perspectiva que se pretende abordar a atuação do MST: a desobediência civil que pratica quando da infração ao direito formal de propriedade ao realizar as ocupações de terras, fazendo-o de forma pacífica e pública, como meio de resistir ao modelo injusto imposto pelo Estado.

A fim de contemplar essa discussão, o estudo foi construído em três partes: A primeira aborda o direito de resistência e seu imaginário na sociedade, contemplando a história e contexto dos principais ícones que se utilizaram de tal instrumento, bem como mostra a forma com que a desobediência civil se incorpora como espécie de direito de resistência. Na segunda parte, trata-se da análise dos elementos da desobediência civil. Por último, visa-se comparar os elementos da desobediência civil com a prática do MST para saber se o movimento realmente pode ser considerado como tal.

Visa-se analisar, de acordo com os elementos fundamentais da desobediência civil, as práticas do MST, buscando sua legitimidade no fato de questionar uma ordem social injusta e que vai de encontro com a consciência da coletividade e de utilizar a desobediência como o último instrumento, diante da vedação do povo nas decisões do Estado, fazendo-o de forma pública e pacífica.

## 2 DO DIREITO DE RESISTÊNCIA À DESOBEDIÊNCIA CIVIL – “DEVEMOS SER EM PRIMEIRO LUGAR HOMENS, E SÓ ENTÃO SÚDITOS” <sup>732</sup>

Neste primeiro momento, o objetivo é o de trazer uma noção sobre o que é o direito de resistência para, em seguida, enquadrar a desobediência civil como uma das formas possíveis desse direito de resistência. O grande clássico que trata da desobediência civil foi escrito por Henry Thoreau, em *A desobediência civil*, obra que analisa e protesta contra a política escravista do estado de Massachusetts e a guerra entre o México e os Estados Unidos entre os anos de 1846 a 1848, contexto em que os norte-americanos invadiram o México, na tentativa de ampliar o território onde a escravidão negra poderia ser legal.

Thoreau e outros abolicionistas procuraram denunciar as injustiças e arbitrariedades praticadas pelos Estados Unidos em detrimento do México, as quais feriram, inclusive, a soberania deste, apoiando seu ato de resistir aos desmandos do governo americano. A forma de resistir de Thoreau foi materializada na sua recusa individual em pagar determinadas taxas obrigatórias, motivo pelo qual foi preso.

Para o autor, as pessoas devem seguir sua consciência, seus princípios e lutar por seus direitos e objetivos. Se em nome da sua consciência ou para atingir essa finalidade tiverem que ir de encontro ao governo e ao sistema normativo sob o qual vive, apresentando resistência e recusando-se à obediência, sem dúvida devem resistir e desobedecer. Amparava-se no argumento

---

732

Thoreau, Henry David. *A Desobediência Civil*. São Paulo, 2003, p. 2.



de que o cidadão era obrigado a fazer aquilo que considerava correto, direito e não aquilo que as leis determinavam.<sup>733</sup>

De acordo com as atitudes e abordagens de Thoreau, pode-se inferir que o direito de resistência é um instrumento de que se utiliza o indivíduo ou a coletividade na situação de insurgência contra o Poder Público estabelecido, diante de injustiças e opressão. Entende-se que o direito de resistência consiste de um instrumento de que dispõe o povo para opor-se e defender-se da injustiça e desigualdades sociais, quando o Estado se nega ou protela em modificar tal conjuntura, advindo daí sua motivação e justificação. Trata-se de um gênero que pode ser exercido, exemplificativamente, através do direito de revolução, do direito à greve e também através do próprio direito de resistência, objeto de investigação do presente trabalho. Em virtude disso, pode-se afirmar que a desobediência civil é uma espécie do gênero direito de resistência.

Com o direito de resistência demonstra-se uma insatisfação social, em que o povo, exercendo seu direito de cidadão, proclama por mudanças, o que geralmente ocorre com o poder político por suas atitudes contrárias aos de seus representados, e não necessariamente a mudança da ordem

---

733 “Deve o cidadão desistir de sua consciência, mesmo por um único instante, ou em última instância, e se dobrar ao legislador? Por que então estará cada homem dotado de uma consciência? Na minha opinião, devemos ser em primeiro lugar homens, e só então súditos. Não é desejável cultivar o respeito às leis no mesmo nível de respeito aos direitos”. (Thoreau, Henry David. **A Desobediência Civil**. São Paulo, 2003, p. 2).

constitucional por outra. A principal causa geradora desta resistência opera-se com conceitos ligados ao contrapoder político, assumindo o Estado o papel de opressor, seja pela postura intimista de seus atos, seja pela ineficácia em tutelar e prover direitos fundamentais do cidadão, que insistem em adotar políticas públicas adversas, aumentando a exclusão social.<sup>734</sup>

O contexto em que surge o direito de resistência se instala quando do confronto entre o Estado que cobra o dever da obediência e o povo oprimido que se sente impelido a lutar pelo desmantelamento de tal situação de injustiça, sem, necessariamente, reivindicar pela derrubada de tal governo. Aqui a resistência se contrasta à obediência e a contestação à aceitação<sup>735</sup>.

Apesar de ser ato contra o governo, é surpreendente perceber que o percurso histórico mostrou documentos em que se prevê e garante o direito de resistência, como a Magna Carta assinada em 1215 pelo Rei João Sem Terra, cujo texto<sup>736</sup> “já assegurava o direito de o povo se revoltar e se insurgir quando

---

734 Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica.** São Paulo, 2007, p. 94.

735 “Enquanto contrária à obediência, a resistência compreende todo comportamento de ruptura contra a ordem constituída, que ponha em crise o sistema pelo simples fato de produzir-se, como ocorre num tumulto, num motim, numa rebelião, numa insurreição, até o caso limite da revolução; que ponha o sistema em crise, mas não necessariamente em questão”. Bobbio, Norberto. **A Era dos direitos.** Rio de Janeiro, 1992, p. 143.

736 Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica.** São Paulo, 2007, p. 81.

o príncipe não cumprisse as obrigações a que se comprometeu.” Além disso, o direito de resistência estava previsto no que é considerado como o texto jurídico mais antigo da Alemanha, denominado *Sachsenspiegel*, o qual prescreve que “O homem deve opor-se a seu rei e seu juiz quando estes cometem a injustiça e, inclusive, ajudar a resistir-lhes por todos os meios.”<sup>737</sup>

Nas Constituições modernas, pode-se citar como texto que resguarda explicitamente o direito de resistência, a de Portugal, já que prescreve em seu artigo 7º que “Portugal reconhece o direito dos povos à autodeterminação e independência e ao desenvolvimento, bem como o direito à insurreição contra todas as formas de opressão” e no artigo 21 que “Todos têm direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias.”<sup>738</sup>

Dessa forma, entende-se que o direito de resistência se constitui de instrumento capaz de viabilizar os anseios reivindicatórios do povo quando na conjuntura de desigualdades, injustiças e quando for preterida pelo Estado a garantia dos direitos dos cidadãos. O direito de resistência, portanto denota um poder jurídico para opor-se e defender-se da opressão e injustiças do Estado para com o povo e, mais além, um poder político, visto que, ao longo da história, nem sempre constava explicitamente no ordenamento jurídico, embora este fato não tenha impedido sua implementação com sucesso.

---

737 Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica.** São Paulo, 2007, p. 82.

738 Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica.** São Paulo, 2007, p. 87.

A peça *Antígona* de Sófocles é considerada a primeira menção ao direito de resistência, após o personagem protagonista descobrir que há um choque entre o direito natural e o direito positivo. Antígona era irmã de Ismene, Polinice e Etéocles; e os quatro, filhos do relacionamento incestuoso de Édipo e sua mãe Jocasta. Dada a morte de Jocasta e Édipo, os irmãos Polinice e Etéocles disputavam o trono da cidade de Tebas, os quais, após o descumprimento de um acordo por parte de Etéocles, travaram árdua batalha, de onde saíram mortos.

Creonte era o irmão de Jocasta e assumiu o poder em Tebas por ser o parente mais próximo de Antígona e Ismene. Este passou a se comportar como um tirano, ordenando um tratamento diferenciado aos sobrinhos mortos em batalha. Para Etéocles, que lutava em seu favor e por sua chegada ao poder ao invés do irmão, ordenou que lhe fosse dada digna sepultura, enquanto que para Polinice, por ter lutado contra seu tio e por ter sido, portanto, acusado de atacar sua própria pátria e a de seus Deuses, foi proibido o sepultamento, devendo seu corpo permanecer insepulto, servindo de alimento às aves.<sup>739</sup>

Diante de tal situação, Antígona resistiu à opressão e

---

739 Estava coroadado o contexto do confronto entre a imposição de determinada lei e a indignação desta por parte de um cidadão por considerá-la injusta e por ferir o seu direito. Essas foram as palavras de Antígona a sua irmã Ismene: “Não conheces o decreto de Creonte sobre nossos irmãos? A um glorifica, a outro cobre de infâmia. A Etéocles, dizem, determinou dar, baseado no direito e na lei, sepultura digna de quem desce ao mundo dos mortos. Mas quanto ao corpo de Polinice, infaustamente morto, ordenou aos cidadãos, comenta-se, que ninguém o guardasse em cova nem o pranteasse, abandonado sem lágrimas, sem exéquias, doce tesouro de aves que o espreitam famintas. As ordens, propalam, do nobre Creonte, que ferem a ti e a mim (...) O assunto lhe é tão sério que, se alguém transgredir o decreto, receberá sentença de apedrejamento dentro da cidade. (rodapé, Sófocles, em *Antígona*, p. 08) A heroína, portanto, demonstra plena insatisfação em relação à lei de Creonte, cuja norma feria o direito que lhe era próprio e de Ismene, de poder enterrar dignamente seus irmãos.

à tirania de Creonte, tendo consigo a convicção de que estava fazendo o correto, o justo, dando digno sepultamento a Polinice. Afirma a heroína: “Sepultarei meu irmão, ainda que não queiras, e o teu. Não poderão acusar-me de traidora. Quem é ele para separar-me dos meus?”<sup>740</sup>. Assim o fizera, sepultando o corpo de Polinice, usando-se de uma forma de resistência<sup>741</sup>.

A certeza de estar agindo da forma justa de Antígona advinha do fato de considerar como anterior e hierarquicamente superior a lei dos deuses e não a dos homens. Esta lei não poderia ser superior àquela, visto que são perpétuas. Para Antígona, o sepultamento dos mortos era um direito dado pelos deuses aos familiares e, portanto, nenhuma lei dos homens poderia desvirtuá-lo.<sup>742</sup> Em outras palavras, Antígona resistiu, encontrando amparo nas leis dos deuses que garantiam, em princípio, um direito do qual não podia admitir que qualquer homem o usurpasse. Resistiu de forma pacífica, pública e para ter atendido um direito seu em que, naquele contexto, tal atitude para fazê-lo valer era tida como ilegal<sup>743</sup>.

Em outro fato histórico de relevância insofismável para a

---

740 Sófocles. *Antígona*. Porto Alegre, 2011, p. 10.

741 Essa forma de resistência de *Antígona* pode ser caracterizada como resistência civil.

742 E diante do questionamento de Creonte a Antígona, para saber se a mesma conhecia seu decreto e porque o desobedecia, esta falou: “Não foi, com certeza, Zeus que as proclamou, nem a justiça com trono entre os deuses dos mortos as estabeleceu para os homens. Nem eu supunha que tuas ordens tivessem o poder de superar as leis não escritas, perene dos deuses, visto que és mortal. Pois elas não são de ontem nem de hoje, mas são sempre vivas, nem se sabe quando surgiram. Por isso, não pretendo, por temor às decisões de algum homem, expor-me à sentença divina”. (Sófocles. *Antígona*. Porto Alegre, 2011, p. 35).

743 Como se verá no tópico 02, a resistência de forma pacífica, pública e a ilegalidade do instrumento tratam-se dos elementos da desobediência civil. Nesses termos, frise-se, a peça *Antígona*, de Sófocles, narra um caso de desobediência civil, que é uma espécie de direito de resistência.

exemplificação do direito de resistência está o caso da guerra de Canudos, abordada por Euclides da Cunha no romance *Os Sertões*. Este se deu no sertão da Bahia como forma de resistência às injustiças e desigualdades sociais, refletidas na má distribuição das terras em todo o Brasil e na conseqüente situação de miséria em que vivia o povo. Uma multidão de camponeses sem-terra acampou no Arraial de Canudos, à margem do Rio Vaza Barris, em 1893, passando a chamar aquele território de Belo Monte. Lá, foi implantada uma forma de trabalho cooperado, onde todos tinham acesso e direito à terra.<sup>744</sup>

A motivação daquelas pessoas em se agrupar em Canudos advinha do fato de fugirem de toda opressão e miséria em que viviam. A guerra se estendeu de 1893 a 1897, em decorrência da grave crise econômica e social por qual passava aquela região, onde predominavam os latifúndios improdutivos, desemprego em massa e as secas que castigavam os sertanejos.

A resistência de Canudos foi pragmatizada através da consolidação de uma comunidade que se estabelecia à margem do Estado, principalmente protestando contra a cobrança dos impostos pelo governo republicano. Canudos resistiu bravamente a duas frentes enviadas pelo Estado, mas caiu na terceira após um longo tempo de luta. Assim foi sua resistência até a destruição total:

---

744 Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica.** São Paulo, 2007, p. 133.

Canudos não se rendeu. Exemplo único em toda a história, resistiu até ao esgotamento completo [...]. Caiu no dia 5, ao entardecer, quando caíram os seus últimos defensores, que todos morreram. Eram quatro apenas: um velho, dois homens feitos e uma criança, na frente dos quais rugiam raivosamente 5 mil soldados.<sup>745</sup>

A reação contra Canudos trata-se de um dos episódios mais vergonhosos de nossa história no que pertine às lutas por direitos humanos.

Pois bem, a desobediência civil, como já explicitado, apresenta-se como uma espécie de direito de resistência, uma forma legítima de resistir às injustiças que, porventura, decorram da gestão do Estado. Para Cohen e Arato<sup>746</sup>: “O resgate da desobediência civil representa não apenas uma forma legítima de reação dos cidadãos em face de injustiças que possam advir do funcionamento do próprio regime democrático: ela é, de fato, a forma-chave para a manutenção das utopias nas sociedades contemporâneas”.

Para Freitas Jr<sup>747</sup>, a desobediência civil constitui uma forma de resistência utilizada pelo povo, em sua maioria ou

---

745 Cunha, Euclides. *Os Sertões*. Brasília, 1963, p. 227.

746 COHEN; ARAUTO 1997 *Apud* Garcia, José Carlos. *O MST entre desobediência e democracia*. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 161.

747 Freitas Jr, Dorival. *Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica*. São Paulo, 2007, p. 43.

não, coletiva ou individualmente<sup>748</sup>, quando se anseia modificar determinada conjuntura social, esgotados todos os meios legais. Objetiva chamar a atenção da opinião pública para o problema, a fim de que as pessoas possam compactuar de tais ideais e luta, buscando soluções mediante a modificação de leis ou do manejo de políticas públicas, das quais são decorrentes injustiças e opressão.

Muitas vezes, a legislação prevê e garante os direitos necessários à consolidação da cidadania, porém as políticas de governo oprimem direitos fundamentais ou protelam em implementá-los, restando ao povo resistir e desobedecer a fim de que sejam atendidas suas reivindicações.<sup>749</sup>

Ao longo da história, vários foram os atores sociais que se enveredaram pelo caminho da resistência, utilizando-se da desobediência civil como instrumento para protestar contra uma conjuntura de desigualdades, preconceito e opressão. Eles defendiam objetivos comuns, os quais correspondem à ampliação dos direitos humanos, ou uma nova maneira dos mesmos serem interpretados, buscando eliminar a escravidão, preconceito e desigualdade social, objetivando a paz e a justiça. Exemplos

---

748 Autores como Hannah Arendt defendem que para se caracterizar como desobediência civil é preciso que participe 'um grupo de pessoas' cujo número deve ser 'significativo'. Já para Nelson Nery Costa Apud Freitas Jr., 'o ato desobediente é coletivo, mas pode ser cometido isoladamente'.

749 Sobre isto, Freitas Jr cita Hannah Arendt: "A desobediência civil aparece quando um número significativo de cidadãos se convence de que, ou os canais normais para mudanças não funcionam, e as queixas não serão ouvidas nem terão qualquer efeito, ou então, pelo contrário, o governo está em vias de efetuar mudanças e se envolve e persiste em modos de agir, cuja legalidade e constitucionalidade estão expostos a graves dúvidas". (Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica.** São Paulo, 2007, p. 44).



clássicos são os de Gandhi e Martin Luther King, em que os mesmos praticaram o não cumprimento de leis e determinações governamentais da época, por entenderem que feria a dignidade humana das minorias. A atitude deles constituiu um ato de desobediência civil atendendo aos interesses e anseios da coletividade em efetivar seu exercício de cidadania.

Um dos maiores ícones da desobediência civil e, segundo Pontes<sup>750</sup>, o maior popularizador da utilização de tal instrumento, Gandhi, foi preso sete vezes por sua prática de resistência na Índia, sendo todos os encarceramentos por incitar o povo à desobediência civil e indispor a população contra o governo estabelecido por lei na Índia britânica. Na última prisão de Gandhi, este se recusou a pagar fiança por sua liberdade, porém dado o número de manifestantes camponeses que compareceram à prisão e temendo que o desobediente angariasse ainda mais apoio, o governo mandou soltá-lo, o que simbolizou, para muitos, a primeira vitória da aplicação da desobediência civil<sup>751</sup>.

Vale salientar que a atuação de Gandhi no combate às injustiças sociais não se deu somente em cenário indiano. Além de desempenhar papel de suma importância na luta pela independência da Índia, utilizando-se da estratégia de não-violência diante do imperialismo inglês, teve participação destacada na luta anti-racista na África do sul, cuja legislação discriminatória em

---

750 Pontes, Ana Carolina Amaral. *A Desobediência civil como instrumento na construção da cidadania*: Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social. Recife, 2006, p.35.

751 Pontes, Ana Carolina Amaral. *A Desobediência civil como instrumento na construção da cidadania*: Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social. Recife, 2006, p.35.

relação aos indianos residentes lá foi bastante alterada. Por tudo isso, Gandhi foi julgado por desacato à autoridade do governo britânico e em sua defesa<sup>752</sup> disse que desobedecer a essa forma de governo havia se tornado uma meta e que, uma vez liberto, continuaria a praticar a desobediência civil. A posição irredutível do desobediente vinha<sup>753</sup> do uso da voz de sua consciência, por considerá-la primaz às leis impostas pelo governo.<sup>754</sup>

Outro importante desobediente foi Martin Luther King, pastor Batista negro, que lutou na defesa dos direitos civis da população negra nas décadas de 1950 e 1960, no EUA, num contexto de forte segregação racial. Utilizando-se da desobediência civil, proporcionou alterações na legislação americana, pregando a não-violência, princípio provavelmente proveniente de suas convicções cristãs, o que não o impedia de ser crítico e inconformista diante das injustiças sociais<sup>755</sup>.

Luther King superou Gandhi em número de prisões<sup>756</sup> e se utilizou da estratégia das marchas de protesto, como a conhecida “Marcha para Washington”, oportunidade em que proferiu o discurso “Eu tenho um sonho”, o qual provavelmente representou o sonho de boa parte dos negros e de outras minorias dos EUA de

---

752 Pontes, Ana Carolina Amaral. *A Desobediência civil como instrumento na construção da cidadania*: Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social. Recife, 2006, p.37.

753 Freitas Jr, Dorival. *Direito de Resistência e Desobediência Civil*: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica. São Paulo, 2007, p. 38.

754 Neste ponto, faz-se uma ponte com o pensamento compactuado por Henry Thoreau, supra.

755 Pontes, Ana Carolina Amaral. *A Desobediência civil como instrumento na construção da cidadania*: Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social. Recife, 2006, p.37.

756 Fora preso mais de vinte vezes.

viver numa sociedade igualitária<sup>757</sup>.

Enfim, a prática de King abrangiu inúmeros atos de desobediência civil em amplas campanhas nacionais e locais, as quais fomentaram a alteração de vários dispositivos legais, práticas políticas e entendimentos jurisprudenciais que chancelavam a prática de segregação racial nos EUA<sup>758</sup>.

### 3 OS ELEMENTOS DA DESOBEDIÊNCIA CIVIL – “A FORÇA DA DESOBEDIÊNCIA CIVIL ESTÁ EM SUA JUSTA ILEGALIDADE EM CONFLITO COM A LEGALIDADE INJUSTA”<sup>759</sup>

A desobediência civil é, antes de tudo, caracterizada como ato ilícito, porém se diferencia de outros atos contra as leis, visto que esta apresenta justificativas relevantes, as quais lhe dão um caráter de ação legítima, de justo. Ou seja, a (aparente) ilicitude é legitimada na medida em que se torna um instrumento indispensável para combater uma situação de desrespeito aos direitos de cidadania.

É comum a doutrina apontar três elementos os quais juntos, caso postos em prática, passam a ser reconhecidos como direito de resistência na sua espécie desobediência civil. São eles: [a]

757 Pontes, Ana Carolina Amaral. *A Desobediência civil como instrumento na construção da cidadania*: Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social. Recife, 2006, p. 38.

758 Garcia, José Carlos. *O MST entre desobediência e democracia*. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 155.

759 Pontes, Ana Carolina Amaral. *A Desobediência civil como instrumento na construção da cidadania*: Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social. Recife, 2006, p. 86.

(aparente) ilicitude dos instrumentos; [b] publicidade e; [c] não-violência.<sup>760</sup>

Com relação à [a] (aparente) ilicitude do ato de desobediência civil, necessário se faz compreender o que é um ato criminoso. Para Fragoso<sup>761</sup>, “crime é toda ação ou omissão proibida pela lei sob ameaça de pena”, ou ainda “é uma conduta contrária ao Direito, à qual a lei atribui uma pena”. Analisando este aspecto formal do crime, é possível perceber que para ser considerado crime, é preciso que a lei proíba sua prática e ainda que, para tal prática criminosa deva ter a previsão de alguma penalidade. Entretanto,

Em nenhum texto normativo brasileiro está proibido o exercício de direito de resistência e da desobediência civil, já que, conforme o próprio texto constitucional dispõe em seu artigo 5º, inciso II: ‘Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei’, bem como em seu inciso XXXIX: ‘Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal’.<sup>762</sup>

---

760 Alguns autores ainda trazem como quarto elemento da desobediência civil seu caráter coletivo. Para estes, a desobediência civil além de elencar os três elementos já citados, necessita ser praticada em âmbito coletivo. No entanto, o estudo em questão, amparado por Garcia, Freitas Jr e Pontes, prioriza a finalidade do ato de desobediência o qual visa ao alcance da cidadania e a busca pela justiça da coletividade, em detrimento de quantas pessoas se utilizam de tal prática.

761 Fragoso, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal: Parte geral*. Rio de Janeiro, 1980, p. 148.

762 Freitas Jr, Dorival. *Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica*. São Paulo, 2007, p. 120.

Portanto, o fato de não estar normatizada a proibição da sua prática, a desobediência civil se isenta do aspecto criminoso. Para Freitas Jr<sup>763</sup>, parafraseando Repolês, a desobediência civil é considerada ilegal, por entender que sua prática não tem amparo legal, porém não é antijurídica, já que não há contrariedade ao direito.

Dessa forma, a ilicitude da desobediência civil é somente aparente, visto que não é considerada crime, além de apresentar justificativas relevantes para sua prática, que é a luta pela modificação de alguma lei considerada injusta ou para reivindicar algum direito fundamental normatizado que não esteja sendo cumprido, contextualizando a opressão e a desigualdade. Vale salientar que, no descumprimento de algum direito normatizado, a desobediência civil objetiva corrigir uma desobediência anterior que é a infração às normas constitucionais.

Já foram citados importantes desobedientes e diferentes foram as motivações e as formas de manifestar a ilegalidade em desobedecer: Antígona desobedeceu ao decreto do Rei Creonte; Thoreau se recusou a pagar determinados impostos, com a intenção de alterar a arrecadação tributária de seu país, o que refletia no financiamento da guerra contra o México. Além disso, utilizou-se da tática de não-cooperação, que era um estímulo a consumir o menos possível os produtos que fortalecessem a

---

763 Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica.** São Paulo, 2007, p. 120.

economia inglesa, chegando até a confeccionar suas próprias roupas; Gandhi fez resistência junto ao imperialismo britânico e também se utilizou da tática de não-cooperação; e Luther King infringiu normas do governo norte-americano. Embora agindo por diferentes razões e muitas vezes praticando a desobediência civil, individualmente, todos têm em comum o fato de lutarem contra as desigualdades e opressão, em favor do bem coletivo e de se alcançar a justiça e a cidadania.

Outro elemento que caracteriza os atos de desobediência civil é a sua [b] publicidade. Com outras palavras, “um ato de desobediência civil jamais é secreto, jamais é praticado sorrateiramente. Ao contrário, os desobedientes sempre procuram dar a mais ampla divulgação de seus atos, normalmente avisando previamente a imprensa e as autoridades”<sup>764</sup> Assim o fora com Antígona que pediu a sua irmã que ‘falasse tudo a todos’, considerando como mais importante a obediência à sua consciência.

A publicidade da desobediência civil, assim como suas motivações e intuítos, os quais acabam por justificar sua prática, também a faz diferenciar de atos criminosos, os quais, quase sempre, são planejados e executados no maior sigilo possível. Os atos de desobediência civil, ao contrário, não oferecem qualquer obstáculo a sua identificação e a localização de onde irá ocorrer, mesmo correndo-se o risco de serem injustamente processados criminalmente.

---

<sup>764</sup> Garcia, José Carlos. **O MST entre desobediência e democracia**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 157.

Na verdade, é essencial que a prática da desobediência civil, como último recurso, seja pública, em virtude de, na tentativa de modificar alguma lei, ou reivindicar a implementação de princípios constitucionais, manter disponível e acessível ao poder público os mecanismos de negociação, bem como tentar incorporar a opinião pública como aliada. “Discutir publicamente as razões pelas quais se desobedece, não apenas fortalece o ato, como também abre espaço para uma possível conquista do apoio da sociedade na qual está inserido, através da publicidade sobre a situação de injustiça apontada”<sup>765</sup>

Thoreau, Gandhi e Martin Luther King também agiram publicamente, através de atitudes individuais, bem como convocando e influenciando o povo nas ações de resistência e desobediência. Thoreau tornou pública sua atitude desobediente quando escreveu e publicou um livro denominado inicialmente de Resistência ao governo e postumamente publicado como Desobediência civil, além de ser lido numa conferência em Concord em fevereiro de 1848. A obra de Thoreau serviu de apoio teórico para Gandhi, que efetivamente construiu a visibilidade do termo desobediência civil.

Dentre as atitudes públicas de Gandhi, as mais difundidas são a realização da Marcha do Transval (1913), junto com mais de dois mil manifestantes, sem armas nem violência. Organizou ainda uma greve geral que impediu a aprovação da Lei Rowllat (1919) a qual restringia as liberdades individuais dos indianos.

---

<sup>765</sup> Pontes, Ana Carolina Amaral. *A Desobediência civil como instrumento na construção da cidadania*: Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social. Recife, 2006, p. 83.

Além disso, pregou o boicote à compra do tecido inglês e empreendeu uma marcha com mais de setenta mil pessoas até a praia, reivindicando pela extinção do imposto do sal.

Com Martin Luther King, os boicotes e as marchas constituíam táticas de resistência públicas e pacíficas, em que os manifestantes se mantinham indiferentes à violência da polícia e dos grupos contrários. A ação não-violenta procurava conseguir publicidade favorável junto à sociedade. A desobediência civil mostrava os equívocos da legislação segregacionista, criando tensões localizadas que se refletissem de forma a granjear o apoio das pessoas. A violência da polícia, recebida com passividade pelos manifestantes, visava sensibilizar os setores sociais indiferentes, pela cobertura nacional da imprensa. Além disso, considerava como princípio fundamental de qualquer campanha não-violenta, a negociação, o que torna imprescindível sua publicidade.<sup>766</sup>

E, finalmente, vale destacar que a atitude de Antígona, devido sua convicção e princípios, os quais lhe davam a certeza de estar agindo da forma correta, não tinha pretensão de ficar no anonimato. Ao contrário, Ismene, que não concordava com a resistência da irmã e que se negou a ajudá-la, pediu que Antígona não revelasse seu plano a ninguém, o que foi rebatido por esta: “Fala, peço-te! Muito mais odiosa me serás calada. Declara tudo a todos.”<sup>767</sup>

Como terceiro elemento da desobediência civil, aparece a [c] não-violência. Para os clássicos da desobediência civil, a

---

<sup>766</sup> Sá, Mariana Santiago. **Desobediência civil**: Um meio de exercer a cidadania. Fev./2006, p. 7. Artigo Publicado no site: BuscaLegis.ccj.ufsc.br. Acesso em 15/06/2011

<sup>767</sup> Sófocles. Antígona. Porto Alegre, 2011, p. 13.



não-violência constitui um princípio que deve ser respeitado, eximindo-se de agir com violência mesmo diante de agressões que os próprios desobedientes venham a sofrer. Tal postura remete ao imperativo Kantiano, segundo o qual cada um deve tratar aos demais com fins em si mesmos, e não como meios; utilizar violência contra uma pessoa significaria instrumentalizá-la.<sup>768</sup> Assim também, Gandhi compactua desta opinião e, segundo Freitas Jr<sup>769</sup> pregava que o ato violento acaba por justificar, pela parte contrária, a concomitante utilização da violência, além de tirar a atenção do objeto principal e inicial da reivindicação.

Luther King pregava o protesto não violento, mas reconheceu a necessidade de uma força que interrompesse o funcionamento da sociedade em alguns pontos-chave. Por exemplo, no final da década de 1960, o desobediente admitiu a agressão às propriedades dos brancos, mas com a condição de os responsáveis sujeitarem-se às sanções legais.<sup>770</sup>

A não-violência identifica a desobediência civil e negá-la descaracterizaria, pois, se constitui em um de seus princípios. Compactua desta opinião Pontes<sup>771</sup> ao inferir que a utilização da violência desconfigura a desobediência civil, uma vez que sinaliza a perda da identidade com o poder social de onde aquela demanda

---

768 Garcia, José Carlos. **O MST entre desobediência e democracia**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 157.

769 Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica**. São Paulo, 2007, p. 48.

770 Sá, Mariana Santiago. **Desobediência civil: Um meio de exercer a cidadania**. Fev./2006, p. 8. Artigo Publicado no site: BuscaLegis.ccj.ufsc.br. Acesso em 15/06/2011.

771 Pontes, Ana Carolina Amaral. **A Desobediência civil como instrumento na construção da cidadania: Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social**. Recife, 2006, p. 97.

aparentemente brotara, nascera.

Portanto, diante dos elementos citados, sintetiza-se a desobediência civil como o ato em princípio ilegal, público e não-violento, praticado por um grupo ou por uma só pessoa, com objetivos coletivos de alterar alguma lei ou política governamental que vise à garantia de algum princípio constitucional, através de postura tal que obtenha apoio ativo da sociedade para a sua causa<sup>772</sup>.

## 4 DA PRÁTICA DO MST COMO DESOBEDIÊNCIA CIVIL E SUA LEGITIMIDADE – “OCUPAR, RESISTIR, PRODUZIR”<sup>773</sup>

O lema “Ocupar, resistir, produzir” foi utilizado no segundo Congresso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – o MST em Brasília em 1990 e reúne prática, objetivos e justificativa deste importante movimento social no Brasil. O MST atua na ocupação de terras, como forma de alcançar aquilo que deveria ser-lhe garantido pelo Estado, visto que o acesso a terra é uma garantia fundamental. Nesses termos, utiliza-se da desobediência civil para ganhar o apoio popular e dar conhecimento de sua causa à opinião pública e ao governo, com o intuito de ter atendida sua reivindicação. E, finalmente, defende que seja feita a reforma agrária<sup>774</sup> implementando-se a função social da terra.

772 Garcia, José Carlos. *O MST entre desobediência e democracia*. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 158.

773 Lema do segundo Congresso do MST.

774 A luta do MST se ampara na realização da reforma agrária, que é definida como “O conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social

O contexto agrário brasileiro atualmente se divide em dois pólos distintos. De um lado está a maior parcela da população buscando um pedaço de terra para que dela possa garantir o direito à moradia e alimentação através de uma produção familiar. Do outro, os grandes latifundiários, minoria que detém a maior parte das terras e que defende seu direito de propriedade baseados em critérios formais e no agronegócio. Neste último pólo, há uma parte que mantém a terra produtiva, fazendo dela uso, embora haja outra que ostenta a terra sem produzir, com fins especulativos, sendo esta, alvo constante das ocupações do MST.

A luta pela terra, com a posterior luta pela reforma agrária e a criação do MST, sempre apontou como motivo de resistência a expropriação e a expulsão da terra. Dessa forma contesta a formação do latifúndio que historicamente se constituiu através dos meios mais ardilosos e cruéis<sup>775</sup>. As terras do Estado

---

e ao aumento de produtividade.” (Freitas Jr, Dorival. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: Movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica.** São Paulo, 2007, p. 130).

775 A questão da luta pela terra coincide com a formação do latifúndio no Brasil, dada a divisão do território em Capitânicas Hereditárias, quando da chegada do colonizador português. A partir desse evento e de outros que o sucederam, com as mesmas intenções, “Começaram as lutas contra o cativo, contra a exploração e conseqüentemente contra o cativo da terra, contra a expulsão, que marcam as lutas dos trabalhadores. Das lutas dos povos indígenas, dos escravos e dos trabalhadores livres e, desde o final do século XIX, dos imigrantes, desenvolveram-se as lutas camponesas pela terra. Lutas e Guerras sem fim contra a expropriação produzida continuamente no desenvolvimento do capitalismo” (Fernandes, Bernardo Mançano. **O MST no contexto da formação camponesa no Brasil.** São Paulo, 2000, p. 17.) Percebe-se que diante das diferentes conjunturas, a terra teve variadas representações e sua conquista, interesses peculiares: A divisão do território brasileiro em faixas de terras horizontais, todas contrastando com o oceano Atlântico, entregues aos donatários, objetivava defender a terra “descoberta”. A propriedade da terra no Brasil foi criada para fazer avançar o sistema capitalista, na segunda metade do século XIX. E, no regime militar o governo que tinha a meta de colonizar e preencher os “espaços vazios” da Amazônia encaminha para tal região um verdadeiro contingente, com a propaganda enganosa cujo lema era: “terra sem homens para homens sem-terra”, quando na verdade as terras foram entregues, em sua maioria às grandes empresas capitalistas, beneficiadas por políticas de incentivos fiscais. Dessa forma, independente do interesse sobre a terra e

foram apropriadas via falsificação de documentos, suborno dos responsáveis pela regularização fundiária e assassinato de trabalhadores, o que é denominado no Brasil como grilagem. “Os camponeses trabalhavam na derrubada da mata, plantavam nessas terras até a formação das fazendas e depois eram expulsos.”<sup>776</sup>

É nesse cenário que se justifica a [a] (aparente) ilegalidade das ocupações do MST. A ilegalidade da desobediência civil encontra-se representada pelas ocupações de terras improdutivas que, em tese, ferem o direito de propriedade dos particulares. Contudo, as atitudes do movimento estão amparadas pela exigência no cumprimento da função social da terra, da dignidade humana, e dos direitos à vida, à moradia e à alimentação, bem como pela não implementação das políticas governamentais, as quais não priorizam em suas agendas as políticas de reforma agrária.

Percebe-se, então, que ainda que seja (aparentemente) ilegal, o instrumento tem motivações e interesses justos. E mesmo tendo como alvo específico o latifúndio improdutivo e a propriedade rural especulativa, “a ocupação de terras pelo MST está no cerne

---

concomitante à sua perda e, junto com ela as oportunidades de trabalho, moradia e subsistência, sempre esteve presente a luta pelo acesso à terra, determinada pela resistência incessante e permeada por conflitos. Territórios indígenas, terras de camponeses-posseiros invadidas por grileiros. A migração como sobrevivência e resistência, procurando se distanciar da cerca e do cerco do latifúndio. Os diversos enfrentamentos geraram a morte, muitas vezes o massacre e o genocídio. A violência contra esses povos delimitaria as extensões históricas do latifúndio. Em todo o tempo e em todo espaço, a formação do latifúndio frente à resistência camponesa determinaria a realidade da questão agrária. (Fernandes, Bernardo Maçano. *O MST no contexto da formação camponesa no Brasil*. São Paulo, 2000, p. 19).

776 Fernandes, Bernardo Maçano. *O MST no contexto da formação camponesa no Brasil*. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 19.

das alegações de ilegalidade. Sua efetivação afrontaria o direito de propriedade reconhecido pela Constituição (art., 5º, XXII).<sup>777</sup> Daí se percebe que, mesmo denunciando a desobediência primária aos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente e por se valer das ocupações, a desobediência civil do MST ainda é considerada ilegal por muitos<sup>778</sup>.

Sobre a questão da função social da terra<sup>779</sup>, inevitavelmente há que se falar no direito à propriedade. O amparo Constitucional da propriedade como um direito humano atrela-se a sua função de proteção pessoal. As médias e pequenas propriedades rurais, trabalhadas pela família do proprietário, desempenham essa função de proteção pessoal e a Constituição (art. 185) as declara insuscetíveis à desapropriação para fins de reforma agrária.<sup>780</sup> Porém, não se pode considerar com a mesma função e incluída na categoria dos direitos fundamentais o latifúndio improdutivo, tampouco as propriedades de grupos empresariais do grande capital<sup>781</sup>.

---

777 Garcia, José Carlos. **O MST entre desobediência e democracia**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 164.

778 Deve-se deixar claro que a questão referente à ilegalidade das atitudes do MST é matéria polêmica, já que nem todos concordam com essa afirmativa.

779 Art. 187 da CF. dispõe-se que “a função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – Aproveitamento racional e adequado; II – Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – Observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV- Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

780 Comparato, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 140.

781 . Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito, com todas as

Diante dessa interpretação, o latifúndio improdutivo perde sua função de proteção pessoal, a qual amparava sua propriedade como direito humano. Perde porque com a exigência de função social a propriedade passa a ser fonte de deveres fundamentais, ou seja, tornar-se produtiva. É essa a principal agressão que os grandes latifundiários praticam desde remotas épocas contra a sociedade e contra a cidadania: detêm o domínio da terra mantendo-a improdutivo, com fins especulativos, em detrimento de tantos que lutam por uma pequena parcela, da qual possam germinar sua dignidade e liberdade.

Como já foi posto, o latifúndio improdutivo deixa de estar amparado pelo direito de propriedade, por não contemplar a função de proteção pessoal. Com outras palavras, por não desempenhar o dever de cumprir com a função social, torna-se vulnerável à desapropriação para fins de reforma agrária. Porém, a maior parte da doutrina considera que sua implementação esbarra no fato “da função social da propriedade ser mera recomendação ao legislador e não como vinculação jurídica efetiva tanto do Estado quanto dos particulares”<sup>782</sup>, embora esteja garantida pela Constituição, por meio da vigência imediata dos direitos humanos.<sup>783</sup> Daí surge a necessidade de uma organização coletiva que exija do governo medidas positivas para efetivação desses direitos. Em virtude

---

garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação. (Comparato, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. São Paulo, 2000, p. 140)

782 Comparato, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 141.

783 As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (Art. 5º da Constituição Federal de 1988).

disso está justificada a existência do MST. É exatamente isto que ocorre, restando ao MST lutar pela garantia constitucional do acesso à terra e de fazer cumprir a função social da propriedade, através da reforma agrária, utilizando-se do instrumento último e único do direito de resistência, via desobediência civil.

O MST também se caracteriza por ser um movimento de [b] ampla publicidade. Os sem-terra ocupam terrenos, manifestam-se nas ruas publicamente, à vista de todos. As ocupações e demais manifestações, assim como suas motivações, são previamente anunciadas, na mídia em geral e especialmente em canais de comunicação próprios, como os sites do movimento, o que parece mesmo ser de fundamental importância para conquistar o apoio social e fazer pressão junto ao governo. “Não é em nada usual que as lideranças procurem ocultar sua identidade ou permaneçam escondidas com vistas a dificultar ou inviabilizar a atuação do poder judiciário”<sup>784</sup>. Pretendendo a garantia do direito fundamental de acesso à terra, o MST desobedece e o faz de forma pública, justamente por isso ser imprescindível para tentar manter permanentemente abertos os canais de negociação com as autoridades.

O MST é um movimento sistematizado pelas massas, dentro de um formato sindical, que articula trabalhadores rurais sem terra para a conquista da terra para trabalhar. A base da sua organização é a luta pela terra através da ocupação e da resistência, pois não têm a expectativa de que o governo, o

---

784 Garcia, José Carlos. **O MST entre desobediência e democracia**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 168.

Estado ou as classes dominantes façam a reforma agrária por iniciativa própria. Portanto, vê a necessidade do trabalhador se organizar e lutar para conquistar a reforma agrária, sem cair em ilusões milagrosas, há tantos anos prometidas.<sup>785</sup>

A criação do MST representa a unificação dos movimentos sociais de luta pela terra numa organização em cenário nacional. Resgata os movimentos de luta que atuaram em variados contextos, porém o faziam de forma desconectada, e mais do que isso, dá-lhes mais visibilidade, importância e legitimidade.

O movimento realiza Congressos para discutir estratégias de atuação, troca de experiências entre as diversas realidades do país e para seu fortalecimento, enquanto organização política e social, tudo isso amplamente difundido. Além disso, os sem-terra ampliaram a luta para a cidade, por meio de jornadas nacionais de luta, denunciando a violência do Estado e realizando manifestações conjuntas com outras categorias de trabalhadores. Publicamente, por meio de caminhada, os sem-terra percorreram milhares de quilômetros em todos os estados, denunciando a opressão e ocupando terras.

Discutir publicamente as razões e motivações da desobediência, não apenas fortalece o ato como também abre espaço para uma possível conquista do apoio da sociedade na qual se está inserido, através da publicidade sobre a situação de injustiça apontada. Mediante a exposição de situações injustas, aumenta-se a chance de que pessoas que se sintam identificadas

---

785 Garcia, José Carlos. *O MST entre desobediência e democracia*. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 162.



com esta conjuntura apoiem aqueles que romperam de alguma forma, com determinada ordem.

Por fim, restaria definir o MST como movimento [c] não-violento, contradizendo as acusações midiáticas, as quais se limitam a divulgar as cenas em que, na maioria das vezes, defendendo-se de agressões precursoras da força policial, estão os sem-terra a lutar pelos seus direitos e a resistir às injustiças e opressões postas.<sup>786</sup>

O cenário em que nasce o MST é de uma conjuntura insustentável de longos anos de repressão e violência contra os camponeses que reivindicavam pelo seu direito fundamental de acesso à terra. “Durante toda história do Brasil, os camponeses, bem como todos os trabalhadores, foram mantidos à margem do poder por meio da violência.”<sup>787</sup> Especialmente em meados de 1964, quando do golpe militar, a questão agrária no país ficou ainda pior para o camponês. O avanço do capitalismo no campo, com a mecanização e modernização provocaram o maior êxodo rural da história do Brasil, associado a mais ampla formação de latifúndio já verificada. As lutas camponesas eclodiram por todo o território nacional, os conflitos fundiários cresceram vertiginosamente e o governo, ainda na expectativa de controlar a questão agrária, determinou a militarização do problema, o que significou o aumento da violência contra os sem-terra.

---

786 Vale salientar que não é pretensão deste estudo, justificar toda e qualquer prática do MST, mas aquelas organizadas e planejadas à luz da definição e princípios fundamentais do movimento.

787 Fernandes, Bernardo Mançano. **O MST no contexto da formação camponesa no Brasil**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 25.

Ao reprimir violentamente a luta pela terra e não realizar a reforma agrária, os governos militares tentaram restringir o avanço do movimento camponês. Com a implantação do atual modelo econômico da agropecuária, apostou-se no fim do campesinato. No entanto, por causa da repressão política, e da expropriação resultantes do modelo econômico, nasceu o mais amplo movimento camponês da história do Brasil: o movimento dos trabalhadores rurais sem terra, o MST.<sup>788</sup>

A marca registrada de ocupação de terras pelo MST advém da reiterada descrença dos sem-terra em detrimento dos governantes em assentá-los independente das ocupações. O movimento defende não só a ocupação, como a resistência pacífica aos despejos<sup>789</sup>, contexto de grande tensão, em que se observam conflitos que acabam por desencadear a morte de muitos.

Muitos são os exemplos de conflitos fundiários, espalhados por todo o Brasil. Em todos eles, o que se percebe de evento comum é a violenta repressão por parte da polícia e/ou jagunços dos fazendeiros. Vale salientar que essa repressão não é só violenta, mas desproporcionalmente violenta: quantitativamente, o número de policiais convocados para uma ação de despejo é esmagadoramente superior ao de camponeses e diretamente proporcional a este número é a quantidade de mortos e feridos após

---

788 Fernandes, Bernardo Mançano. **O MST no contexto da formação camponesa no Brasil**. In: STROZAKE, Juvélino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 27.

789 O termo é utilizado para designar a desocupação de uma área de litígio e, segundo Bernardo Mançano Fernandes, p. 39, possui um sentido pejorativo, por, de fato, tratar as pessoas como objeto, dando-lhes menos importância do que a terra envolvida em tal litígio.

um enfrentamento dos sem terra com a polícia; qualitativamente, os policiais, preparados fisicamente para o combate, encontram-se munidos de armas de fogo, em detrimento dos sem terra, cujo contingente de miseráveis inclui mulheres, idosos e crianças, portando enxadas, foices e facões, instrumentos próprios de seu trabalho na terra<sup>790</sup>.

Os conflitos fundiários já ocorridos no Brasil confirmam toda essa repressão violenta e desproporcional. Em 1995, em Rondônia, famílias haviam ocupado uma fazenda no município de Corumbiara. Por ordem da justiça, 300 (trezentos) policiais fortemente armados realizaram violentamente o despejo que resultou na chacina de nove sem-terra e dezenas de feridos e desaparecidos. Outro exemplo de massacre aconteceu em Eldorado dos Carajás, no estado do Pará. Centenas de famílias caminhavam na rodovia em direção à Belém, para uma negociação com o governo e exigir que fossem assentados. Na caminhada foram surpreendidos por uma ação policial, que resultou no assassinato de 19 camponeses, além de inúmeros feridos.

Assim, com o intuito de resistir e de se defender da agressão inicial da polícia e de fazendeiros, os sem terra, vistos pela imprensa como baderneiros e atores ilegais da história, terminam por ser vistos como violentos, embora a análise mais apurada vá demonstrar que o uso da força pelos trabalhadores rurais é utilizada somente nas últimas condições, representando legítima defesa.

---

790 Deve-se deixar claro que o MST não usa armas. As enxadas, foices e facões normalmente vistos em suas manifestações representam os seus instrumentos de trabalho ou, quando muito, a simbologia comunista representada na bandeira da antiga União Soviética.

A exigência de não-violência para a caracterização dos Sem-Terra como desobedientes civis não deve ser entendida necessariamente como sinônimo de vocação para o martírio, e sim como uma dupla exigência de outra ordem: que eles não tomem a iniciativa do confronto violento; e de que, quando agredidos, limitam sua eventual reação de forma proporcional e moderada, o que exigirá sempre uma atividade de ponderação por parte do intérprete, não diferente daquela sempre necessária para caracterizar ou não o exercício da legítima defesa.<sup>791</sup>

Daí ser prudente afirmar que as ocupações e demais manifestações do MST tendem a ser não-violentas, e que atitudes violentas esporádicas são desencadeadas em reação às agressões prévias e, vale salientar, com meios extremamente moderados, como os instrumentos próprios de seu labor, em detrimento daqueles empregados pela polícia.

Pela utilização de todos os elementos fundamentais da desobediência civil, pode-se chegar à conclusão de que o MST é um exemplo na prática deste formato pacífico de direito de resistência.

Não é outra a conclusão a que chega

---

791 Garcia, José Carlos. **O MST entre desobediência e democracia**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 171.

Ronald Dworkin em artigo específico (1997), no qual vê como legítima a condizente com a honrosa tradição da desobediência civil a forma de atuação social do MST, em especial considerando os profundos enraizamentos de poder do latifúndio no Brasil e a violência desferida contra os ocupantes de áreas, cuja desapropriação se pretende, em geral, latifúndios improdutivos.<sup>792</sup>

A atuação do MST, portanto, se baseia na desobediência civil, instrumento reconhecidamente legítimo, devido a algumas peculiaridades que caracterizam seu formato. Primeiro, contrapõe-se a uma ordem social injusta, que vai de encontro à consciência da comunidade e a luta se dá como um exercício dos direitos fundamentais já garantidos constitucionalmente, como o direito à vida, à dignidade, à alimentação e ao trabalho. Segundo, a desobediência civil só é utilizada, em última instância, quando não se dispõe de outros meios para contestar a exclusão dos indivíduos à participação nas decisões do Estado. Por último, é instrumento legítimo vez que, mesmo não se utilizando das vias legais, é pacífico e descarta qualquer forma de violência, excetuando-se a atitude de defesa contra uma prévia agressão. Diante de tal fundamentação, torna-se viável constatar a legitimidade do MST, analisando à luz dos critérios de tradição da desobediência civil.

Dessa forma, entende-se que, por se utilizar da

---

792 Garcia, José Carlos. **O MST entre desobediência e democracia**. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. São Paulo, 2000, p. 172.

desobediência civil, o MST acaba por tornar-se legítimo e justo, visto que se manifesta, ainda que de forma ilegal, para denunciar o não cumprimento e desobediência prévia aos princípios constitucionais de garantia à moradia, trabalho, alimentação e dignidade, dentre outros. Luta contra uma ordem socialmente injusta e se utiliza da desobediência civil quando o Estado veda a participação e controle sociais, restando este, como último instrumento. Toda essa prática se faz de forma pública, já que a intenção é de angariar o apoio da sociedade e manter permanentemente abertos os canais de negociação com o poder público. O movimento é contrário à violência, adotando atitudes agressivas somente se forem necessárias a sua legítima defesa. Por todas essas características, o MST é considerado um movimento legítimo de atuação dos trabalhadores camponeses na reivindicação de seus direitos pela terra.

## 5 CONCLUSÃO

O direito de resistência pode ocorrer de variadas formas, sendo que a desobediência civil se trata de uma das formas legítimas do direito de resistência. A desobediência civil encontra-se presente na peça teatral *Antígona*, de Sófocles, bem como nas práticas de Henry Thoreau – que protestava contra atos imperialistas norte-americanos contra o México – Gandhi – por lutar contra a colonização inglesa na Índia – e Martin Luther King – que buscava acabar com a segregação racial nos Estados Unidos.

No Brasil, a resistência de Canudos, página ímpar na nossa história, é um caso de exercício do direito de resistência de camponeses que lutavam contra a má-distribuição de terra no Brasil e o coronelismo, mas não representou desobediência civil, por terem se preparados para resistir até mesmo violentamente contra o Estado.

Afirma-se isso porque para se configurar a desobediência civil, necessário é a presença de três elementos: [a] (aparente) ilicitude dos instrumentos; [b] publicidade e; [c] não-violência. Alguns autores incluem como elemento característico da desobediência civil o fato do movimento ser coletivo, mas não adotamos essa ideia.

Ao se fazer um estudo de cada caso, verifica-se que os casos clássicos – desde a peça Antígona aos casos de Thoreau, Gandhi e Luther King – se encaixam perfeitamente nessas características.

No caso específico do MST também se verificou que se trata do uso legítimo do direito de resistência na sua modalidade de desobediência civil. Trata-se de um movimento que encontrou uma conjuntura de distribuição desigual de terras e uma reforma agrária há muito tempo reivindicada, mas sempre postergada por todos os governos ao longo da história do Brasil.

O MST possui as características clássicas da desobediência civil, tais como: [a] (aparente) ilicitude dos instrumentos por se utilizar das ocupações de terras que desobedecem a sua função social; [b] publicidade, por divulgar amplamente cada um dos seus atos e; [c] não-violência por ser desarmado e não visar ao

enfrentamento direito contra o Estado.

Deve-se deixar claro que a exigência de não-violência não quer significar o martírio do movimento sem mesmo qualquer direito legítimo de defesa. Aliás, geralmente os atos de violência em que já vimos o MST envolvido representam uma violência iniciada pelo Estado e posteriormente uma reação natural e proporcional por parte do movimento. E isso não pode descaracterizar o MST de ser um movimento pacífico!

Por fim, reafirma-se a legitimidade do MST, por ser um movimento de pessoas consideradas excluídas de participação em nossa sociedade que se organizaram pacificamente para reivindicar os seus direitos de forma proporcional, pública e inteligente. Em virtude disso, merece o apoio e o acatamento de suas reivindicações para se colocar em dia o que já foi previsto na Constituição de 1988.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. A Era dos direitos. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ed Campus, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). A Questão Agrária e a Justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

CUNHA, Euclides. Os Sertões. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1963.



FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST no contexto da formação camponesa no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). A Questão Agrária e a Justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lições de Direito Penal: Parte geral. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Ed Forense, 1980.

FREITAS JR, Dorival. Direito de Resistência e Desobediência Civil: movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito, UNIMEP. São Paulo, 2007.

GARCIA, José Carlos. O MST entre Desobediência e Democracia. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). A Questão Agrária e a Justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

PONTES, Ana Carolina Amaral. Desobediência Civil como instrumento na construção da cidadania – Um estudo à luz do conceito de Hannah Arendt, na discussão sobre participação social. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal d Pernambuco. Recife, 2006.

SÁ, Mariana Santiago. Desobediência civil: Um meio de exercer a cidadania. Fev./2006. Artigo Publicado no site: BuscaLegis.ccj.

ufsc.br. Acesso em 15/06/2011.

SÓFOCLES. Antígona. Tradução Donaldo Schüler. Porto Alegre: L&PM, 2011.

THOREAU, Hanry David. A Desobediência Civil. Tradução Alex Marins. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2003.



# MOVIMENTOS SOCIAIS E ACESSO À JUSTIÇA: HÁ UM SUB-TEXTO A SER DESVELADO NOS DISCURSOS DE DESLOCAMENTO DO PAPEL DO JUDICIÁRIO?

*Gretha Leite Maia*<sup>793</sup>

## RESUMO

A pesquisa que se apresenta investiga a relação, construída em termos discursivos, entre os movimentos sociais e o Judiciário brasileiro nos últimos 20 anos. Analisa o discurso articulado por estudos de Judiciário desenvolvidos em espaços acadêmicos (USP, IUPERJ, FGV) e busca desvelar o que subjaz desse discurso. Analisa os obstáculos de acesso à Justiça, administrada por um sistema burocratizado estatal. Analisa a estrutura dos movimentos sociais e seus processos identitários, ressaltando a dificuldade de diálogo com os instrumentos processuais convencionais. Investiga as propostas de politização do Judiciário, judicialização das relações sociais, e estabelece uma crítica aos discursos de

793      Doutoranda em Direito pela UFC; bolsista CAPES; advogada, graduada em Direito pela UFC e Mestre em Direito pela UFC. Contatos: grethaleite@hotmail.com.

apropriação do político pelo jurídico. O trabalho é resultado de pesquisa bibliográfica, de base teórica e multidisciplinar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Movimentos Sociais. Judiciário. Politização.

## 1 INTRODUÇÃO

A comunidade acadêmica convive mais proximamente, nos últimos 20 anos, com a temática da administração da Justiça por parte de um aparelho estatal burocratizado – o Poder Judiciário, com suas togas, sua semântica, seus servidores, seus labirintos. Estudos foram realizados nos principais centros formadores do pensamento jurídico nacional, como a USP, a FGV e o IUPERJ, e autores como Boaventura de Sousa Santos, José Eduardo Faria, Maria Tereza Sadek e Luiz Werneck Vianna, produzindo discursos múltiplos que apontam, majoritariamente, para um cenário de mudanças havidas no pensamento e no papel do Judiciário em um novo cenário político.

Os questionamentos que orientam, em geral, as pesquisas produzidas, buscam identificar os principais obstáculos de acesso ao Judiciário, o que gera um espectro justificativo que vai desde o próprio modelo explicativo do fenômeno jurídico (a busca por uma nova Teoria do Direito) até os indicativos econômicos e culturais. Ultrapassando o mero diagnóstico, cumpre também indicar um prognóstico que salve o Direito (o Estado de Direito) e seu modelo racional e burocrático de administração da Justiça, que compreende um sistema jurídico material assegurador da Justiça (do ponto de vista ideal), e também lhe garante eficácia, do

ponto de vista da funcionalidade do sistema como mecanismo de controle das tensões sociais. Os discursos encampados indicam como um bom Judiciário não só o administrador da justiça, mas o guardião da promessa democrática, o superego da sociedade<sup>794</sup>.

A pesquisa é uma construção teórica, de abordagem multidisciplinar, utilizando metodologia bibliográfica e descritiva.

## **2 O QUE SE PENSA DO JUDICIÁRIO: LEVANTANDO DADOS, FAZENDO PESQUISA.**

Inicia-se este tópico levantando desde logo a bibliografia que se produziu no Brasil e que mais impactaram a compreensão multitudinária do que é o Poder Judiciário e como se dá sua atuação. Essas pesquisas construíram (ou ajudaram a construir) um discurso e uma imagem que inoculou as discussões sobre administração da Justiça no Brasil, reverberando mesmo na Resolução nº 75 do Conselho Nacional de Justiça, que alterou – ainda que mansamente – o processo de seleção de magistrados. O estudo historiográfico de José Murilo Carvalho, “A construção da ordem/Teatro das sombras”, sua tese de doutoramento, escrita em 1974 e publicada, a primeira parte, em 1980, a segunda parte em 1988, e finalmente reunida em um único volume em 1993, é ponto de partida obrigatório para os estudos de Judiciário. Com menos frequência, há referências à obra “Os Donos do Poder”, de Raymundo Faoro, em capítulo específico sobre o

---

794      Aqui faço referência a duas expressões a meu ver bastante significativas: a primeira utilizada por Antoine Garapon e a segunda utilizada por Ingeborg Maus.

Judiciário brasileiro e a noção de estamento. Nos anos 80 e 90, a USP produziu o Dossiê do Judiciário e José Eduardo Faria organizou obra coletiva intitulada “Direito e Justiça. A função social do Judiciário”, com a colaboração de pensadores como José Reinaldo de Lima Lopes e Celso Campilongo, e, em 1988 é traduzido, por Ellen Gracie Northfleet, o livro “Acesso à Justiça”, de Mauro Cappelletti.

Luiz Werneck Vianna realiza pesquisas sociológicas e políticas junto ao IUPERJ e publica, em obra coletiva, os livros “Corpo e alma da magistratura brasileira”, em 1997, e “A judicialização da política e das relações sociais no Brasil”, em 1999. Maria Tereza Sadek dirige uma pesquisa quantitativa de larga envergadura, por meio de uma rede de pesquisadores espalhados por todo Brasil, atendendo à solicitação da Associação de Magistrados brasileiros, e sugere um cenário em movimento no livro “Magistrados – uma imagem em movimento” publicado em 2006. Finalmente, é publicado no Brasil o livro “Para uma revolução democrática da Justiça” de Boaventura de Sousa Santos, em 2007, ampliando a contribuição do pensador português para uma compreensão adequada de nossa Justiça, contribuição essa iniciada ainda nos anos 70 quando Boaventura desenvolve sua pesquisa nas favelas do Rio de Janeiro. Registre-se por fim a tradução para o português dos estudos de Ingeborg Maus, “O judiciário como superego da sociedade”, publicado em 2010.

Essa introdução bibliográfica destina-se a explicar que há mais de três décadas se pensa seriamente no Brasil o problema da administração da Justiça. Foram esses e outros estudos, resultado

do esforço e do compromisso intelectual de nossas universidades, aliado às ações políticas, que permitiram a instalação do Conselho Nacional de Justiça, que instala, ainda que tardiamente, no Brasil, a noção de que a administração da Justiça otimizada pela gestão é um pilar de sustentação do Estado de Direito.

### 1.1 Primeiros diagnósticos

O campo de estudos do Judiciário envolve perspectivas sociologias, econômicas, estudos e gestão/administração e política. Para compreender a administração da justiça enquanto organização política e profissional, os estudos sobre acesso à Justiça pressupõem e aceitação de premissas básicas. Inicialmente, parte-se da crença no papel do Direito para a construção da democracia. As discussões atingem mesmo a compreensão de uma luta pelo Estado de Direito. Especificamente, postula-se o reconhecimento da superação do mito de neutralidade na administração da justiça. Mais pontualmente, reconhece-se a existência de obstáculos ao acesso e obtenção dos serviços jurisdicionais e a necessidade de reformular o processo de recrutamento e formação de magistrados.

Obstáculos econômicos indicam os altos custos da litigação e a lentidão do processo como um fator que se converte em prejuízo econômico. O problema do tempo foi examinado em muitos trabalhos técnicos, por processualistas, como Rogério Tucci e Samuel Arruda. Veja-se um exame por outras perspectivas<sup>795</sup>.

A sociedade da técnica reserva um lugar de destaque

---

795 Essa proposta foi exposta em artigo apresentado no XVII Congresso Nacional do CONPEDI, em Brasília, nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

para o uso do tempo. Tempo é o bem da vida mais desejado por todos nós. Quando se vive em organizações sociais em que predomina o uso da técnica para ordenação dos indivíduos, aqueles que dominam a técnica dominam a velocidade. A relação com o tempo tem sido um dos assuntos mais investigados por pensadores do nosso tempo, difundindo-se a noção de tempo e espaço contraídos. A velocidade da era tecnológica se exterioriza no estudo do processo pela busca da celeridade processual.

A celeridade processual foi o objeto de adoração mais festejado dessas reformas. No embate com a segurança jurídica – pseudoembate, por ambos servem a uma mesma lógica de ordenação – ganhou a celeridade, que primeiro postergou o contraditório, em seguida erigiu a antecipação dos efeitos da sentença de mérito à condição de regra, encurtando o procedimento probatório e, ao final, virtualizou o processo. Tudo em nome da velocidade do mundo contemporâneo:

Na família dos imaginários da globalização e das técnicas, encontra-se a ideia, difundida com exuberância, de que a velocidade constitui um dado irreversível na produção da história (...). Na verdade, porém, somente algumas pessoas, firmas e instituições são altamente velozes, e são ainda em número menor as que utilizam todas as virtualidades técnicas das máquinas. Na verdade, o resto da humanidade produz, circula e vive de



outra maneira<sup>796</sup>.

Não custa lembrar que, no caso específico do processo, o sentido de urgência não é uma constante. Por vezes só uma parte tem pressa pela solução enquanto a outra normalmente aproveita a demora. Daí falar-se em redistribuição do ônus da demora natural do processo, entendido como uma técnica de solução de conflito que afasta soluções instantâneas. Assim surgiram a tutela cautelar e depois as antecipações dos efeitos de tutela final.

Veloz é o tempo da mídia, acelerado pela banalização do processo produtor e consumidor de informações. Há um processo de massificação na produção das informações midiáticas. A atividade do juiz é completamente diferente até mesmo por ser solitária. A reconstituição dos fatos que fundamentam um pedido requer um procedimento especial de cognição de fatos passados, reconstituídos em um procedimento probatório que deve desenvolver-se em um determinado espaço de tempo, em que ambas as partes tenham condições de produzir os meios de provas que suportam as suas alegações. Para o próprio conflito, há o tempo de maturação, dentro do qual a solução pode até surgir, sem necessidade de uma intervenção jurisdicional.

Afinal, quem aproveita o tempo que se ganha com a tecnologia? Duas respostas são possíveis: o bem-estar da humanidade ou a lógica da produção de bens materiais. O

---

796

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, 15 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p.121

despotismo do relógio é, também, mais uma imposição misteriosa da contemporaneidade.

Os obstáculos socioculturais compõem um material mais rico do ponto de vista da autorreflexão necessária para a magistratura. É necessária admitir que a elite econômica nunca se socorre do Judiciário; os grandes negócios e patrimônios não se sujeitam à exposição de sua intimidade empresarial. Devassar a esfera patrimonial de empresas no Brasil e no mundo sempre foi um desafio. Quando os grandes interesses econômicos se serviram da Jurisdição estatal? Desarticular crimes contra a ordem econômica, crimes de lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, investigar o funcionamento visceral dos empreendimentos é um obstáculo que leva a seguinte indagação: a quem interessa o discurso de ampliação de acesso à Justiça? Acesso de quem a que Justiça?...

Por outro lado, os populares iam (e vão) ao judiciário pela via repressiva: são os usuários forçados. É comum a associação do Judiciário a uma atividade punitiva, sancionatória. A imagem dos Tribunais é sempre labiríntica, inspiradora de um temor reverencial que foi formada no imaginário social ao longo de muitas décadas. A busca de uma transformação funcional do Judiciário deve corresponder também a uma metamorfose dos signos pelos quais se expressa. A própria existência de um sistema semântico próprio afasta o Judiciário, e as instituições jurídicas em geral (Ministérios Público, por exemplo), dos “não iniciados” na técnica e na linguagem dos Tribunais. Um problema de comunicabilidade que nada tem haver com o tratamento midiático das decisões,

mas com um entendimento mútuo entre os sujeitos envolvidos no conflito.

### 3 MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL NA REDEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA

É no plano histórico que se vislumbram as atuações dos movimentos sociais. De multidão sem direção própria e sem enquadramento político, alcança-se no Brasil redemocratizado avanços na noção de pertencimento a uma classe, a um gênero, a uma comunidade ou grupo étnico. Investigar como se expressam hoje o movimento dos trabalhadores, dos estudantes, das mulheres, dos sem teto, dos aposentados, e dos negros e índios, é condição essencial para que se pense e proponha instrumentos processuais adequados a estas demandas. Numa realidade complexa, os critérios para identificar os grupos sociais organizados poderiam ser da ordem do econômico, do político ou do social.

Os movimentos sociais tradicionalmente se definiram em termos de identidade e oposição. Até os anos 80 do século passado – em especial na década de 70 – os estudos voltados para a compreensão dos movimentos sociais no Brasil investigaram prioritariamente a composição de distribuição da força de trabalho.<sup>797</sup> Buscava-se entender os movimentos sociais originados na população economicamente ativa, no assalariado, em que setor e

---

<sup>797</sup> Ver a respeito SINGER, Paul. Força de trabalho e emprego no Brasil. São Paulo, Cadernos CEBRAP, nº 03, 1971.

que formas de ocupação eram desenvolvidas pelos sujeitos das lutas sociais. Objetivava-se identificar quem era a classe operária brasileira. As massas de então seriam os explorados dentro do modo de produção capitalista.

Para superar essa compreensão fundada na oposição, um exame do movimento estudantil brasileiro dos anos 50 e 60 contribui para a compreensão de um outro modelo de movimento social organizado<sup>798</sup>. As manifestações envolvendo a reforma universitária de fins dos anos 50 mobilizam os estudantes universitários brasileiros, iniciando uma trajetória de um movimento que vai tomar forma na década seguinte. Em 1961, os estudantes pretendem ampliar sua participação no poder, período em que ocorre a renúncia de Jânio Quadros. Os anos de 63/64 caracterizam a luta pelo poder e a partir de 64 inicia-se a fase da luta contra o poder<sup>799</sup>. Mas a identificação de pertencimento ao movimento estudantil definia-se pela noção opositiva das lutas de classe?

Para Alain Touraine<sup>800</sup>, movimentos sociais nem sempre

---

798 GUILHON DE ALBUQUERQUE, J.A. O movimento estudantil e classe média no Brasil, em **Classes Médias e política no Brasil**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. pp. 117/144.

799 Esse movimento é interessante à nossa análise porque se caracterizou por apresentar como traço essencial o monopólio institucional da representação, inclusive processual. Oficializado segundo o modelo dos sindicatos, o movimento estudantil se estruturava verticalmente e tinha reconhecimento legal: o Centro Acadêmico era o órgão oficial da faculdade. Seu presidente tinha assento no Conselho Departamental e a filiação dos estudantes era automática; em Universidades oficiais, o Diretório contava com alguma verba, franquia postal e o direito ao timbre com as armas da República. A União Nacional dos Estudantes – UNE - contava com sua parte no orçamento governamental. Esse tipo de organização fazia com que a UNE representasse os 100 mil universitários da época. Essa organização vertical e oficial dava visibilidade ao poder: qualquer ação no meio estudantil seria realizada na tensão e disputa pelos CA's. Poucos movimentos sociais tiveram a visibilidade das ligas camponesas (movimento social de minifundiários) e da UNE, que funcionavam pelo peso da mobilização.

800 TOURAINE, Alain. Movimentos sociais e ideologias nas sociedades dependentes, em **Classes Médias e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

são expressão de um conflito de classes. Os movimentos sociais são sempre ao mesmo tempo defensivos, reivindicatórios e contestatórios, isto é, contra-ofensivos. Assim, os movimentos sociais repousam sobre vários princípios de orientação, levando a uma mobilização múltipla, o que gera uma capacidade de mobilização apenas limitada. Por isso os movimentos populares tendem constantemente à fragmentação. A História está cheia de movimentos incompletos, desequilibrados e é da natureza dos movimentos sociais estarem sempre em transformação.

De toda sorte, os movimentos sociais, por ser uma prática coletiva, inserem representações inovadoras no padrão compreensivo do cenário político, econômico e jurídico, talvez exatamente por ser um movimento, guardando o caráter da transitoriedade, tão necessária à vitalidade do que se refere à vida social. Projetando este argumento para o cotidiano dos fóruns e dos Tribunais, quem estaria mais apto a capturar essa noção de transitoriedade: o juiz de 1º grau, numa decisão fundada no seu livre convencimento motivado, ou uma tese jurídica erguida por um Tribunal de 2º grau com base em uma ação paradigmática?

No Brasil, o que aconteceu a esta geração contestadora dos anos 60, 70 e 80? Universidades, sindicatos e partidos políticos continuam sendo lugares de mobilização, unguídos por discursos ideológicos que dão sentido a ação social dos sujeitos em luta? Os problemas sociais brasileiros, gerados em boa parte pela desigualdade social, encontraram vias de solução jurisdicionais? Qual a relação causal que daí pode inferir-se com relação à explosão numérica de demandas? O Brasil contemporâneo

encontra-se dilacerado por contradições. Ao mesmo tempo em que redemocratizamos nosso regime político, expandimos os direitos ligados a identidades coletivas, mas constatamos uma crescente desigualdade social e incremento da violência. Vimos surgir uma sociedade de litigantes numa democracia um tanto quanto inesperada, onde “o resultado das demandas realizadas pelos novos atores sociais têm se mostrado extremamente ineficaz em termos de diminuição da desigualdade socioeconômica do conjunto da sociedade”.<sup>801</sup> Em outros termos, em ganhos coletivos.

## 4 À ESPERA DO JUDICIÁRIO

Uma demanda fundamentada em direitos que se coletivizaram nas arenas das disputas sociais objetiva fundamentalmente a concretização de uma justiça social, motivada por duas situações: a busca pelo reconhecimento de direitos que a lei ainda não consagrou ou a luta pela efetivação de direitos já afirmados, mas que não encontram políticas públicas ou realizações estatais concretas orientadas ao seu cumprimento. Cabe-nos agora investigar que Judiciário os movimentos sociais encontraram na sua trajetória de busca pela Justiça Social.

Ao Judiciário, na modernidade, reservou-se o lugar de resguardo da ordem. Quando, entretanto, momentos de transição desestabilizam as estruturas de uma sociedade, a reorientação do papel do Estado envolve uma “crise de identidade” da magistratura.

---

801 SORJ, Bernardo. *A Democracia Inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004, p.15.

No Brasil, com a redemocratização, o Poder Judiciário sofre a pressão dos movimentos sociais que, tendo seus direitos (sociais, coletivos, culturais) expressos na Constituição Federal de 1988, buscam no Judiciário a efetivação destes direitos.

A redemocratização política no Brasil trouxe o Poder Judiciário para um lugar que ao mesmo foi negado nos regimes ditatoriais dos anos 30/45 e 64/89. O Judiciário se reposiciona de periférico para central, pelo envolvimento com a sociedade civil organizada. Amplia-se, nas universidades, o círculo de interlocutores cujo objeto de pesquisa é o Poder Judiciário e suas relações com a sociedade civil, gerando estudos que sugerem de uma “nova fase” na magistratura brasileira.

Vêm da historiografia de José Murilo de Carvalho<sup>802</sup> importantes estudos sobre a formação da ordem brasileira. Esses estudos apontavam a magistratura como uma elite político-administrativa, que passou num determinado momento político a assumir a feição de uma corporação de técnicos, peritos no ajustamento da lei ao fato social, transformando-se o juiz de construtor da ordem em um garantidor, no sentido weberiano, das condições de previsibilidade necessárias à expansão da vida mercantil<sup>803</sup>.

Nos anos 80 reiniciam-se as pesquisas sobre a administração da justiça no Brasil, marcadas pelos estudos capitaneados por Luiz

---

802 CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

803 Também sobre a perspectiva histórica da participação dos bacharéis na construção da ordem política institucional brasileira, ver *Os juristas na formação do Estado Nação brasileiro*, editora Saraiva, 2010.

Werneck Vianna<sup>804</sup> e já nos anos 90, pelos estudos orientados por José Eduardo Farias<sup>805</sup>, que trabalham com os conceitos de função social do Judiciário e sua relação com os movimentos sociais. Pesquisas sob o enfoque sociológico foram aplicadas no Brasil nos últimos cinco anos, com destaque para aquela coordenada por Maria Teresa Sadek, em parceria com a Associação de Magistrados Brasileiros.<sup>806</sup> Sob o móvel da indagação “quem são e o que pensam os magistrados brasileiros”, foi produzido em 2005 o mais amplo estudo sobre o perfil do magistrado no Brasil.

A pesquisa de Sadek sugere que o Judiciário é um poder em transformação, aberto a políticas de transparência e agilidade, bem como atento à necessidade de democratizar a hierarquia funcional tal como esta hoje disposta. Mencionando aspectos referentes desde a formação do bacharel, influenciado por um novo pensamento universitário, foi possível à pesquisa concluir, pelos dados apresentados, que há uma tendência social em movimento no cenário da magistratura no Brasil.

Outro é o posicionamento de Sorj e Maus. Ressaltando a dificuldade na passagem do mundo ideal (do direito) para o mundo real (espaço das disputas políticas), para Sorj a participação do Judiciário tem sido a expressão de seus limites para a resolução de problemas que exigem respostas da ordem administrativa, numa explicitação que só contribui para desestabilizar o Poder

804 VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999 e VIANNA, Luiz Werneck et al. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997

805 FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e Justiça**. A função Social do Judiciário. São Paulo: editora Ática, 1989

806 SADEK, Maria Tereza. **Magistrados: uma imagem em movimento**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006



## Judiciário:

O processo de criação de novos direitos e sujeitos de direito transferiu para a ordem jurídica e o Poder Judiciário demandas e expectativas de redistribuição de riquezas e de reconhecimento social. Mas a judicialização do conflito social e os novos atores sociais tem eficácia limitada como instrumento de diminuição da desigualdade social, pois restringem a representação de interesses a nichos, sem uma visão do conjunto da sociedade, e fragilizam a política partidária, que é substituída por novos atores, especialmente ONG's, cujas reivindicações alcançam, em geral, um impacto mais simbólico que prático e retiram dos partidos políticos e representação do discurso moral e a elaboração de novas utopias sociais.<sup>807</sup>

Na introdução à edição brasileira de uma coletânea de artigos de sua autoria, a professora alemã Ingeborg Maus felicita-se pela tradução de seus trabalhos sobre democracia, judiciário e metodologia jurídica, justificando seu comprazimento no que denominou de paradoxo: o Brasil, país que demonstra vitalidade democrática, convive com a apropriação crescente das liberdades

---

807 SORJ, Bernardo. *A Democracia Inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004, p.15.

pelo direito. O meio pelo qual tal fenômeno se dá é aquele mesmo denominado judicialização da política, em um movimento orquestrado pela associação entre juízes e promotores <sup>808</sup>.

Esse artigo passa ao largo da problemática em torno da metodologia jurídica, ressaltando a qualidade dos estudos realizados por Maus, especialmente no tocante à crítica a metodologia estruturadora de Friedrich Muller, para manter-se focado nas referências que Maus faz ao fenômeno de apropriação das liberdades pelo direito, identificado exatamente nos discursos de politização do Judiciário pela judicialização dos conflitos. Reposicionando o postulado da soberania popular aliado/ combinado à técnica de repartição de funções entre os órgãos estatais (separação de poderes segundo funções específicas), a professora parte da afirmação da inversão da racionalidade desse sistema no decorrer do séc. XX. De fato, é dado como pressuposto aos estudos de deslocamento do Judiciário a noção de que esse deslocamento já ocorreu e que ele é bom em si mesmo. Basta agora o Judiciário preparar-se para tão cara função.

No capítulo intitulado O judiciário como superego da sociedade, Maus destaca como um dos processos mais notáveis do pós guerra na Alemanha o do recalque – bem sucedido – em cada consciência individual, referente ao fato de serem os juristas, enquanto grupo profissional, a instância central da consciência social<sup>809</sup>. Maus relata, desmistificando o processo de ruptura supostamente havido no pós guerra, que após 45,

---

808 Maus, Ingeborg. *O Judiciário como superego da sociedade*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.1.

809 Maus, 2010, p.34.

a vigorosa continuidade pessoal do Judiciário alemão explica a forte influência das noções antigas nas deliberações sobre a Lei Fundamental.<sup>810</sup> Apontando uma regular atividade de lobby dos interesses jurídicos por parte da Associação de Juízes alemães, disseminaram-se as noções de proteção do povo através da independência da jurisdição, exigências fundamentadas com a surpreendente referência a Estado do Não Direito do Nazismo, contra o qual havia que se restaurar um Estado de Direito, que seria idêntico com a garantia de um Judiciário livre de todo controle e vinculação. Esse processo também foi sustentado pela continuidade pessoal nas Faculdades de Direito. O processo de recalque faz parte, na verdade, da atitude de toda sociedade alemã. Assim, O judiciário, a mais autêntica de todas as funções estatais, aparece com uma instituição social.<sup>811</sup> Esse processo de expansão da competência judicial, aliado a uma sociologização da norma jurídica, transferido para a prática jurídica, significaria, verdadeiramente, um fortalecimento do conservadorismo social: a justiça pode, a qualquer tempo, classificar como irreal aquilo que legislador acaba de considerar possível em termos de modificação do direito (...) Uma sociologização da norma jurídica praticada desse modo corre o risco de se tornar obsoleta diante das intervenções emancipatórias do incriminado positivismo jurídico.<sup>812</sup>

Maus insere uma rica discussão sobre a importância da questão metodológica. Neste artigo não será possível exaurir

---

810

Idem, p. 35

811

MAUS, 2010, p. 37

812

Idem, p. 107

esse exame.

## 5 CONCLUSÕES

Para o enfrentamento de demandas coletivas com fundamento na ideia de Justiça Social será preciso mais que um Judiciário com larga formação sociológica, econômica e política; será preciso repensar o sistema de competências e seus critérios de repartição, até porque a tensão que evidentemente se origina do deslocamento do Judiciário imediatamente desestabiliza o equilíbrio entre os Poderes do Estado, e a própria compreensão do que é o Direito e qual a real função de seus produtores, intérpretes e aplicadores. Para além de ser uma questão problemática em termos de estruturação do Estado e exercício do poder legal, é também um problema de compreensão do próprio Direito (metódica).

Está-se diante de uma indagação que não é nova: quem são os eleitos da Nação? Essa é uma questão que envolve poder, prestígio social, o estabelecimento da responsabilidade de firmar os modelos de comportamento a serem tutelados pelo sistema jurídico. A formação de elite composta por técnicos especializados não é novidade no Brasil. Os dirigentes brasileiros, a partir da ruptura com Portugal até os anos 30 do séc. XX, tinham uma mentalidade formada nas Escolas de Direito (principalmente em Recife e em São Paulo formavam-se os aprendizes do poder, na

feliz expressão de Sérgio Adorno), disputando espaços de poder com outras duas elites técnicas: os militares (com destaque para os engenheiros, que formaram a elite burocrática nos governos militares, sem mencionar a era dos economistas) e os médicos. Em todos os casos, há uma noção que lhes precede: como salvar uma sociedade degenerada moralmente ou como sanar uma nação doente ou como planejar estruturas edificadoras que façam o país funcionar bem. Esses discursos de poder vão sendo construídos e inoculados no corpo social e merecem, portanto, pauta nas discussões e uma prontidão de nossos sentidos para a percepção crítica que embasa cada um de nossos posicionamentos.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FARIA, José Eduardo (org.). Direito e Justiça. A função Social do Judiciário. São Paulo: editora Ática, 1989.

GUILHON DE ALBUQUERQUE, J.A.O movimento estudantil e classe média no Brasil, em Classes Médias e política no Brasil, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MAUS, Ingeborg. O Judiciário como superego da sociedade, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MOTA, Carlos Guilherme (org.). Os juristas na formação do Estado

Nação brasileiro, Ed. Saraiva, 2010.

SADEK, Maria Tereza. Magistrados: uma imagem em movimento. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal, 15 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SINGER, Paul. Força de trabalho e emprego no Brasil. São Paulo, Cadernos CEBRAP, nº 03, 1971.

SORJ, Bernardo. A Democracia Inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

TOURAINE, Alain. Movimentos sociais e ideologias nas sociedades dependentes, em Classes Médias e política no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIANNA, Luiz Werneck et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck et al. Corpo e Alma da Magistratura Brasileira. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.







# PESQUISA E ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR: POR UMA METODOLOGIA PARTICIPANTE NA PESQUISA EM DIREITO

*Ricardo Prestes Pazello*<sup>813</sup>

En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal Perfección que el mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el mapa del Imperio, toda una Provincia. Con el tiempo, esos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio

---

813 Professor de Antropologia Jurídica na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutorando em Direito das Relações Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR). Mestre em Filosofia e Teoria do Direito pelo Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGD/UFSC). Bacharel em Direito pela UFPR. Pesquisador do Núcleo de Estudos Filosóficos (NEFIL/UFPR) e do grupo de pesquisa Direito, Sociedade e Cultura (FDV/ES). Secretário geral do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Integrante da coordenação do Centro de Formação Milton Santos-Lorenzo Milani (Santos-Milani) e do Instituto de Filosofia da Libertação (IFIL). Membro da diretoria da Associação dos Professores da Universidade Federal do Paraná- Seção Sindical do ANDES-SN (APUFPR-SSind). Coordenador dos projetos de extensão popular Direito e Cidadania (D&C); e Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular (SAJUP), ambos junto à UFPR. Colunista do blogue [assessoriajuridicapopular.blogspot.com](http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com) - Correl: [ricardo2p@ufpr.br](mailto:ricardo2p@ufpr.br)

y coincidía puntualmente con él. Menos Adictas al Estudio de la Cartografía, las Generaciones Sigüientes entendieron que ese dilatado Mapa era Inútil y no sin Impiedad lo entregaron a las Inclemencias del Sol y de los Inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas Ruinas del Mapa, habitadas por Animales y por Mendigos; en todo el País no hay otra reliquia de las Disciplinas Geográficas.

(“Del rigor en la ciencia”, de Jorge Luis Borges)

## 1 INTRODUÇÃO

Realizar a atividade de pesquisa no campo jurídico costuma ser uma tarefa solitária. Sem demérito a honrosas exceções, mais do que solitária, esta mesma pesquisa costuma ser bibliográfica ou ainda legislativa. O presente artigo, contudo, procura andar na contramão deste “costume”, já que é fruto de conversas com assessores jurídicos universitários populares do Brasil, seja individualmente, seja coletivamente.

Ainda que esta primeira nota situe o horizonte de criação deste trabalho, por outro lado, ela aponta para uma das dimensões mais importantes da pesquisa participante da qual este artigo

procura ser tributário – a pesquisa coletiva.

Para muitos pesquisadores das ciências humanas e sociais, o campo jurídico não possui uma metodologia própria de pesquisa, a não ser a já citada bibliográfico-legislativa, que conforma a “doutrina”, como nós, juristas, a conhecemos. A despeito de isto, muito se tem discutido acerca de uma “cultura jurídica acadêmica”, o que tem levado a interpretações acerca da existência ou não de uma metodologia própria para a pesquisa jurídica, a partir da “pesquisa doutrinária”. Não temos condições, aqui, de desenvolver esta problematização e nem queremos duvidar do fato da existência da pesquisa doutrinária. Nossa proposta, entretanto, é outra.

A nosso ver, a pesquisa jurídica ainda carece de uma ferramenta amplamente divulgada, em especial entre os estudantes de direito. Isto não quer dizer, porém, que esta ferramenta já não esteja sendo anunciada em algumas práticas coletivas de pesquisa. É por isso que, partindo de reflexões acerca do “método”, do “tema” e da “crítica” em alguns escritos de Adorno, vamos poder nos aproximar de uma proposta de especificidade da pesquisa jurídica no âmbito da assessoria jurídica popular, sem que isto implique, como nos diria Mialle, uma aspiração a um isolamento da ciência jurídica, já que ele é falso e toda autonomização científica deve ser relativizada.<sup>814</sup>

---

814 Ver item □A independência da ciência jurídica□, em MIALLE, Michel. **Introdução crítica ao direito**. Tradução de Ana Prata. 2 ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1989, p. 57 e seguintes.

Theodor Adorno, entre as décadas de 1950 e 1960, dedicou-se, ainda que não só, a estudar a relação entre teoria e empiria, na esfera da sociologia. Para ele, esta oposição marca a tensa característica de um conjunto de ferramentas que estuda “o social”. E tal tensão leva à compreensão da necessidade de que o social precisa ser estudado criticamente. Polemizando com os que vêem nas ciências sociais – e na sociologia, em especial – o local de onde se extrairão apenas dados objetivos, conforme o modelo das ciências naturais, Adorno investe no papel da “teoria”, ainda que nunca idealista, para mediar o acesso crítico à realidade: a teoria “debe disolver la rigidez del objeto fijado aquí y ahora, convirtiéndolo en un campo de tensión de lo posible y lo real”, ou seja, “para poder ser, se necesitan el uno al otro. Con otras palabras, la teoría es ineludiblemente crítica”.<sup>815</sup>

O texto de Adorno, de 1957, relembra a bastante difundida formulação de Horkheimer que, em 1937, escrevera “Teoria tradicional e teoria crítica”. Mesmo que muitas alterações se tenham operado nas concepções mais gerais da crítica dos franqufurtianos, cabe resgatar um momento importante deste texto de Horkheimer:

a consideração que isola as atividades  
particulares e os ramos de atividades

---

815 ADORNO, Theodor W. □Sociología e investigación empírica□. Em: \_\_\_\_\_. **Epistemología y ciencias sociales**. Traducción de Vicente Gómez. Madrid: Cátedra, 2001, p. 20.

juntamente com os seus conteúdos e objeto necessita, para ser verdadeira, da consciência concreta da sua limitação. É preciso passar para uma concepção que elimine a parcialidade que resulta necessariamente do fato de retirar os processos parciais da totalidade da práxis social. Na representação da teoria, tal como ela se apresenta ao cientista, como resultado necessário de sua própria profissão, a relação entre fato e ordem conceitual oferece um importante ponto de partida para tal eliminação.<sup>816</sup>

Pois bem, ambos os excertos nos assinalam que a tensão entre o possível e o real, a qual se estende para a oposição teoria-empíria, em realidade expressa um problema de método de apreensão do mundo. Neste sentido, inserem uma nova oposição para desfazê-las todas por meio do método – totalidade-particularidade.

As oposições mencionadas são, em verdade, momentos do social, os quais podem ser apreendidos conforme mediações adequadas. Não é suficiente um repositório de dados objetivos para entendermos, por exemplo, a normatividade jurídica, em nosso contexto histórico presente; tampouco o é o plano puro e

---

816 HORKHEIMER, Max. “Teoria tradicional e teoria crítica”. Tradução de Edgar Afonso Malagodi e Ronaldo Pereira Cunha. Em: BENJAMIN; HABERMAS; HORKHEIMER; ADORNO. **Textos escolhidos**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 124.

simples do “idealismo” teórico. Dessa forma, as citações de Adorno e Horkheimer, aparentemente contraditórias ao acentuarem mediações distintas, são mesmo momentos diferentes de uma totalidade apreciada como método.

Havemos de ressaltar, entretanto, que o método não subordina a realidade nem se confunde com ela, o que não significa dizer que dela possa se autonomizar. No tocante a isto, a nosso ver, é muito eloqüente, além de saborosa, a historieta “Del rigor en la ciencia”, de Jorge Luis Borges, por nós epigrafada.<sup>817</sup> O método não pode ser um mapa de escala 1 para 1, já que se tornará o mapa a própria realidade em sua integralidade. Não que esteja fora dela, mas não pode subsumi-la. Daí podermos resgatar novamente Adorno, no memorável ano de 1968: “o decisivo é não dispor o método de modo absoluto em oposição ao seu assunto, mas sim situá-lo em uma relação viva com esse objeto e desenvolvê-lo tanto quanto possível a partir desse objeto”.<sup>818</sup>

Adorno viria a chamar a “queda” dos sociólogos pela pesquisa empirista como uma inclinação pela reificação dos instrumentos do pensamento, aludindo, inclusive, ao que Horkheimer chamou de “razão instrumental”. Dessa forma, Adorno destacaria a “Inclinação pela metodologia” como uma operação tautológica:

---

817 Ver BORGES, Jorge Luis. “Del rigor en la ciencia”. Em: \_\_\_\_\_. **El hacedor**. Buenos Aires: Emecé, 2005, p. 143.

818 ADORNO, T. W. **Introdução à sociologia**. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: UNESP, 2008, p. 184.

como no fundo o ideal da metodologia é o tautológico – ou seja, em outros termos, os conhecimentos são eles próprios determinados de modo operacional, pois não fazem nada além de corresponder do modo mais puro às exigências do método – eu, modestamente, suspeito que, ao contrário, só são produtivos os conhecimentos que ultrapassam o juízo analítico puro, que vão além desse caráter tautológico-operacional.<sup>819</sup>

Pois bem, inspirados em tais alertas epistêmicos, daremos uma guinada em nossa reflexão, para procurarmos os fundamentos de uma metodologia da pesquisa jurídica que não opere a cisão entre método e tema, mas que também não se dedique a apenas justificar o quefazer dos juristas acadêmicos, em suas perspectivas doutrinárias de investigação teórica. Assim, como nossa preocupação se desenvolverá no sentido de encontrar o germe desta relação teórico-prática na pesquisa participante das assessorias jurídicas populares, percorreremos o itinerário próprio da pesquisa-ação, em geral, para, ao final, confrontarmos suas possibilidades dentro do campo jurídico.

## 2 PESQUISA SOCIAL

A todo estudante de direito, dos iniciantes no curso aos pós-

graduados, aflige a questão: o que vem a ser a pesquisa social? Isto porque sua ciência normativa, fortemente carregada de um purismo metodológico, não o impele a confrontar seus dogmas com a vida cotidiana. E quando este estudante se defronta com outros pesquisadores sociais, costuma perceber o abismo que há entre sua prática de pesquisa e a daqueles.

Fazendo alusão a isto, não queremos justificar, simplistamente, que na moderna divisão do trabalho intelectual/científico, os juristas possuem uma inarredável metodologia livresca e normativista, ao passo que sociólogos, politólogos ou antropólogos, dentre outros, conhecem de fato a realidade. Longe disso. O que nos insta a este comentário é a constatação da necessidade histórica de se inserir, no horizonte dos graduandos e bacharéis em direito, a perspectiva da pesquisa social que alie teoria e prática, assim como não seria ocioso dizer que os demais pesquisadores sociais também devem atentar para a especificidade do campo jurídico, sem pressupor uma conceituação hermética e positivista.

Dito isto, podemos continuar inquirindo sobre o significado da pesquisa social.

Apesar de modernamente a idéia de pesquisa vir vinculada ao imaginário científico e, em geral, às ciências duras (vide caminho seguido pela absoluta maioria dos livros de metodologia da pesquisa jurídica), pesquisa é forma de produzir conhecimento social, humano e que não está limitado ao âmbito acadêmico ou



aos círculos “intelectuais” (tomando uma concepção restrita de “intelectual”).

Por outro lado, implica produção de saber de maneira comprometida (com algo) e que exige rigor e sistematização, ainda que não necessariamente científicos. Aqui, na realidade, estamos diante da disputa ou não pelo conceito de ciência. Considerando a ciência como que hegemonizada pelo paradigma dominante, ainda que em crise, podemos chegar até a rejeitar a validade histórica de sua nomenclatura e conceito. Afora esta refrega, que não deixa de ter um quê de nominalismo, vale a pena reconhecer uma “ecologia de saberes”, expressão de Boaventura de Sousa Santos, que já ousou esboçar as linhas gerais de um paradigma científico emergente (ou seja, disputando o conceito de ciência), acentuando inclusive a intenção do conhecimento científico em se tornar um “conhecimento do senso comum” e, assim, tendo a virtude de se fazer valer no cotidiano, na vida concreta: “a ciência pós-moderna [não nos identificamos com o termo, mas é assim que o autor denomina sua concepção emergente], ao sensocomunizar-se, não despreza o conhecimento que produz tecnologia, mas entende que, tal como o conhecimento se deve traduzir em autoconhecimento, o desenvolvimento tecnológico deve traduzir-se em sabedoria de vida”.<sup>820</sup>

Ainda que esta reflexão não seja mais incomum hoje em dia, permanece o cientificismo no conceito, mesmo em

---

820 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 91.

posições teóricas mais arejadas, como a de Antônio Carlos Gil sobre o que seja pesquisa: “o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”. Mesmo assim, e apesar de tal entendimento geral, continua sugerindo o conceito de pesquisa social algo de interessante, ao ser entendido como “processo que permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social”.<sup>821</sup>

Em um sentido mais tradicional, a pesquisa social é classificada de acordo com critérios como a finalidade da pesquisa (se pura ou aplicada), seus níveis de aprofundamento (se exploratória, descritiva ou explicativa), bem como as suas etapas (as fases clássicas da elaboração formal de uma pesquisa, indo da formulação do problema até sua redação). Entretanto, para nós, o que mais ressalta aqui é o critério do envolvimento.

Conforme o pesquisador se envolve com a situação pesquisada, pode dar vez a uma pesquisa de modelo clássico ou de modelo participativo. Segundo Gil, na primeira se destacam velhas características do paradigma científico, como o empirismo e o objetivismo, criticados por Adorno, os quais redundam na separação hermética entre valores e fatos e acabam por advogar, acriticamente, por uma neutralidade científica. Já o modelo participativo, em uma vasta gama de possíveis aplicações, acaba

---

821 GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. 2 reimp. São Paulo: Atlas, 2009, p. 26.

por se destacar críticas de ordem prática e ideológica ao modelo clássico. Nesse sentido, há a valorização da ação, da relatividade observacional, do diálogo, do devir e do conflito, elementos estes que acabam por redundar em propostas da observação participante, como a da antropologia, da pesquisa participante, tal como desenvolvida pela sociologia, e a pesquisa-ação, com explícitos fins de transformações imediatas na realidade.

Daí a necessidade de se ponderar, ante a falta de uma metodologia própria para a pesquisa jurídica, se vale a pena continuar insistindo no modelo clássico, amplamente criticado pelos autores das reflexões que serviram de nosso ponto de partida, ou se não seria melhor apostar nos modelos participantes, mesmo diante do déficit prático dos acadêmicos de direito, para os quais até mesmo o modelo tradicional é distante. Um dos lados da balança, porém, tem mais peso, e por isso essa ponderação pode resultar de mais fácil resolução: a prática da assessoria jurídica popular. Antes, no entanto, continuemos desenvolvendo os postulados da pesquisa participante e observemos alguns de seus exemplos, para só então nos encorajarmos à aplicação ao campo jurídico.

### 3 PESQUISA PARTICIPANTE

Fazer pesquisa social, como viemos dizendo, significa estudar a realidade comprometidamente, daí a necessidade de construir formas de pesquisa que atendam a problemas

coletivos ou necessidades sociais de modo a explicar a realidade teoricamente, encaminhando tal explicação para a prática, por meio da participação ativa dos envolvidos. Isto é a concepção que se encontra no fundo dos modelos participativos de pesquisa.

Assim, antes de tudo, a pesquisa participante implica uma reflexão epistêmica ou gnosiológica (o que fazer do saber), bem como necessita dar conta de uma série de problemas. A nosso ver, a proposta de Guy Le Boterf para desenvolver uma pesquisa participante anuncia exatamente problemas-chave da realização, em geral, deste tipo de pesquisa.

Sua proposta consiste em delimitar quatro grandes fases próprias a uma atividade participativa de pesquisa, constituindo-se em um modelo não fechado para a realização desta forma coletiva de construção do conhecimento. Segundo ele, é interessante iniciar a pesquisa pela montagem institucional dela e pelo esclarecimento da metodologia que ela busca imprimir, cuja significação se realiza já nas conversas iniciais com a população envolvida, a qual deve ser consultada para não se tornar o objeto dos pesquisadores. Uma segunda fase, por sua vez, exigiria o estudo preliminar da situação, com referência à região e à população atingida, identificando-se as questões estruturais bem como o universo subjetivo ali presente. Como veremos a seguir, uma das grandes características das pesquisas participantes é a apropriação por todos de seus resultados, o que significa dizer que o conhecimento construído deve ser alvo de contínua retroalimentação, empoderando-se, dessa forma, a população

envolvida. É com este espírito que uma terceira fase se apresenta caracterizada pela análise e crítica dos problemas prioritários, em uma tentativa de conscientização (por definição coletiva e, ao máximo, horizontalizada) acerca de tais problemas e de quais as suas reais e efetivas possibilidades de suplantação. Por fim, trata-se de programar e realizar um plano de ação, escopo último da pesquisa participante, por meio de atividades educativas e políticas.

Longe de um suposto espontaneísmo, tal proposição põe em destaque o papel do pesquisador social, ainda que nunca em uma posição hierárquica e superior (ainda que a prática, às vezes, possa vir a desmentir esse princípio). Por isso, Le Boterf sublinha o fato de que a pesquisa precisa ser bem orientada e é neste sentido que levantamos os problemas-chave desta orientação.<sup>822</sup>

Em nosso entendimento, poderíamos traduzir sua proposta para o campo jurídico em conformidade com os traços mais comuns que a práxis das assessorias jurídicas populares (AJP), universitárias ou não, sói notabilizar. Ainda que nossa discussão específica sobre as AJPs venha mais adiante, cabe promover a interação de sua prática com a sistematização de Le Boterf acerca da pesquisa participante.

Para o autor citado, faz-se necessário discutir coletivamente o método da pesquisa participante, a sociologia do conhecimento,

---

822 Conferir LE BOTERF, Guy. □Pesquisa participante: propostas e reflexões metodológicas□. Em: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Repensando a pesquisa participante**. 3 ed. 2 reimp. São Paulo: Brasiliense, 2001, p. 63.

os conhecimentos específicos demandados comunitariamente, bem como haver o domínio de dinâmicas de grupo e de métodos e técnicas de educação popular. Ao traduzirmos isso para a realidade das AJPs, encontramos a necessidade do domínio dos relativos problemas-chave:

a) teoria social: as sociologias do conflito, as teorias críticas e as perspectivas geopolíticas do conhecimento são fundamentais para a compreensão da organização social, da crítica a esta organização, da noção de “intelectual” e da relação do saber com seu local de produção;

b) educação popular: dar relevância à produção social do saber, ao envolvimento com o povo e às práticas dialógicas são, igualmente, indispensáveis para não se produzir teses academicistas, que estejam de costas para a realidade ou que interajam com o povo de forma pedante, manipuladora, exploradora;

c) aprofundamento temático: a depender do fio condutor da assessoria popular, que nem sempre é estritamente jurídica mesmo que envolva profissionais e estudantes do campo, há precisão de se apropriar de conhecimentos das ciências naturais, da terra, tecnológicas ou da saúde ou ainda de questões específicas das ciências sociais, aplicadas ou mesmo humanas. Afora isto, a especificidade do jurídico é inescapável, ainda que nunca descolada dos problemas políticos de nosso contexto histórico;

d) técnicas de pesquisa e de comunicação: além de tudo, deve haver a capacidade de construção sistemática e rigorosa de análises, ainda que por meio de formas diversas de comunicação social, como dinâmicas, argumentação e mesmo meios de comunicação (vistos comunitariamente ou não). Tudo isto impõe a atividade de tradução do conhecimento obtido tanto para especialistas como também, e especialmente, para o povo.

É óbvio que, aqui, estamos fazendo uma série de escolhas teóricas e práticas, o que nos distancia do neutralismo axiológico do paradigma científico dominante, mas nem por isso deixamos de assumir a necessidade do aprofundamento dos saberes e do rigor de sua produção, para que atenda a sua demanda social. Apenas destacamos que, em nossa perspectiva, a pesquisa-ação ou participante tem sua razão de ser nas classes populares e trabalhadoras, ainda que alguns dos mais notáveis teóricos deste modelo de pesquisa não restrinjam assim seu quefazer.<sup>823</sup>

### 3.1 PRINCÍPIOS DA PESQUISA PARTICIPANTE: UM PEQUENO EXCURSO

Em geral, há técnicas de pesquisa, reunidas metodologicamente, que permitem o desenvolvimento da compreensão da realidade e, dentre elas, podemos destacar a busca por fontes documentais, entrevistas, questionários, análises qualitativas e observação.

<sup>823</sup> Ver, por todos, THIOLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

A noção de observação pode ser tida como guia para operacionalizar a discussão acerca da pesquisa participante. A compreensão da realidade que ela enseja nos leva à problemática de como é possível apreender dita realidade e, metodologicamente, são apresentados os seguintes critérios: atender a um objetivo; planejamento sistemático; e verificação e controle.

No entanto, mais importante que isto é a possibilidade que a observação gera de intervenção teórica. Sem dúvida, existem tipos de observação que ressaltam, umas mais outras menos, tal intervenção, mas esta dimensão sempre acaba sendo colocada. Uma observação simples ainda carrega consigo o senso de pesquisador-espectador, com baixo nível de comprometimento no seio da situação observada. Ao contrário, uma observação já participativa eleva este comprometimento, uma vez que a participação é real, podendo ser natural ou artificial.

Tanto mais terá condições interventivas quanto mais sistemática se apresentar, mesmo que isso não implique necessariamente ganhos dialógicos ou de horizontalidade. A sistematicidade é requisitada para descrições precisas, exigindo prévia elaboração sobre o que observar (sujeitos, cenário e comportamentos), política de registros, amostragem e compromisso ético mínimo.<sup>824</sup>

Este relato da técnica da observação, retirado de um manual bastante utilizado hoje no Brasil, não aponta, porém, para



a observação como algo para além de a técnica. E é justamente a proposta desenvolvida pelas ciências sociais latino-americanas, tendo em Orlando Fals Borda seu grande teórico.

Para Fals Borda, e este é o motivo deste pequeno excurso, a pesquisa participante se apresenta para além de mera técnica, a ponto de envolver princípios metodológicos e políticos que são do maior interesse para nossa discussão, em sede de entrelaçamento desta forma de quefazer pesquisador com a assessoria jurídica popular.

Para o sociólogo colombiano, da tensão entre uma ciência dominante e uma emergente surge a proposta de uma ciência popular cuja feição é ser um “conhecimento empírico, ou fundado no senso comum, que tem sido característica ancestral, cultural e ideológica dos que se acham na base da sociedade”.<sup>825</sup>

A lógica da pesquisa participante não é só descritiva, como comumente se a caracteriza, mas também normativa, no sentido intersubjetivo ativo que seus atores desempenham. Ainda, trata-se de uma modalidade de pesquisa que discute politicamente muitos de seus pressupostos. Daí fazer sentido o elenco de seis princípios que lhe sustentam:

I. autenticidade e compromisso: a pesquisa participante, na versão de Fals Borda, assume o compromisso com a causa

---

<sup>825</sup> BORDA, Orlando Fals. □Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o significado e o papel da ciência na participação popular□. Em: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Pesquisa participante**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 45.

popular, para além de a Ciência e o Conhecimento personificados e abstratos. Isto não implica, entretanto, que o pesquisador seja assimilado por completo pelos grupos com os quais se envolve, como um entendimento romântico desta prática deixaria entender;

II. antidogmatismo: inscrito na sua base gnosiológica, o antidogmatismo é o antídoto para a burocratização destas práticas de pesquisa, demonstrando que uma visão de mundo não pode ser rigidamente imposta, o que levaria a Fals Borda, por exemplo, teorizar sobre o colonialismo intelectual;<sup>826</sup>

III. restituição sistemática: neste aspecto, significa que a pesquisa precisa ser restituída a seus interlocutores e realizadores, sendo que referida restituição deve estar enriquecida pelo saber popular sem preconceitos quanto à suposta ignorância destes mas também sem idealismos quanto à perfectibilidade de seu saber. Haveria, então, quatro condicionantes que possibilitariam o desenvolvimento de tal princípio, baseados na comunicação diferencial conforme a pesquisa esteja sendo restituída ao grupo popular, a suas lideranças ou a outros pesquisadores; na simplicidade de comunicação; na auto-investigação e controle; e na popularização técnica;

IV. retroalimentação para os intelectuais orgânicos: aqui, há a ênfase quanto à necessidade de uma tradução recíproca quanto ao resultado do que foi pesquisado, sendo que os intelectuais orgânicos precisam estar paramentados das conclusões retiradas

---

826 A respeito, ver o interessante BORDA, Orlando Fals. **Ciencia propia y colonialismo intelectual**. México, D. F.: Nuestro Tiempo, 1970.

da pesquisa;

V. ritmo e equilíbrio de ação-reflexão: neste ponto, trata-se de evidenciar que a pesquisa participante envolve o elemento da práxis, dentro da dialética concreta que demanda a concatenação do simples com o complexo e do particular com o geral;

VI. ciência modesta e técnicas dialogais: por fim, o anúncio de a tarefa científica pode se realizar mesmo nas situações as mais insatisfatórias (notadamente, em contextos de países sob a vigência do neocolonialismo e da dependência política, social e econômica), o que implica o abandono da típica arrogância academicista, bem como no reiterado esforço de romper as assimetrias entre intelectuais e povo, para que este seja visto como um conjunto de intelectuais capaz de produzir sua própria pesquisa.

Nesse sentido, podemos nos aproximar de experiências exitosas de pesquisa-ação (ou participante, para nós assumindo o mesmo significado), não sem antes orientarmos nossa terminologia com fins puramente didáticos.

## 4 MÉTODO, METODOLOGIA E TÉCNICAS

A pesquisa social, seja qual for, envolve sempre a idéia de forma e caminho com os quais se pode compreender a realidade. No entanto, como já ressaltamos, a forma de compreender a realidade não é a realidade mesma, caso contrário teríamos o

mapa do Colégio de Cartógrafos, do conto de Borges.

Mundo e método são elementos distintos, ainda que a abstração da linguagem tenda a igualá-los, uma vez que a redução à linguagem – algo inerente ao método – é uma das poucas formas de apreender a própria realidade (quando não mesmo, para alguns, a linguagem é a própria realidade).

A vida, o jeito como ela se desenvolve, a formação da realidade, humana e social, portanto, são coisas bem distintas do método cuja característica se destaca pelo fato de ser a maneira pela qual nós compreendemos o mundo, realizamos sua explicação e, ao mesmo tempo, nos comprometemos com sua manutenção ou transformação.

Em teoria social se tem adotado o costume de considerar um rol relativamente arbitrário de métodos, tais como o “dedutivo”, o “indutivo” ou o “hipotético-dedutivo”, o “dialético”, o “sistêmico” até chegarmos ao “holístico” e outros. Cada um desses métodos implica uma visão de mundo, ainda que poucos dentre eles o declarem. Daí vir a ser interessante fazer nota do interessante debate que os teóricos marxistas construíram acerca do seu método próprio.

Inequivocamente, quando se pensa no método da teoria marxista logo salta à vista a concepção de dialética ou, para um debate mais requintado, a proposta de um materialismo histórico e dialético. Apesar de a lógica dialética ser uma constante nos escritos influenciados pela obra de Marx e Engels, há quem duvide

do estatuto de método da “dialética”, já que, em verdade, esta seria a forma de expressão/representação do método mesmo, o materialismo histórico.

É curioso notar que o marxismo gestado em outras condições geopolíticas levou a considerar o método para além de a lógica e legou-nos a idéia de totalidade e de exterioridade, assim como o ponto nevrálgico da historicidade. Exemplos deste debate se encontram no venezuelano Ludovico Silva<sup>827</sup> e no argentino-mexicano Enrique Dussel.<sup>828</sup>

Pois bem, resgatar este debate possibilita entender a necessidade de construção de mediações para compreensão da realidade geral, mediações estas imbricadas com as noções de particular e universal, bem como de concreto e abstrato. Chegar a uma totalidade – um universal concreto – a partir de uma exterioridade nos evoca a historicidade do método, antidogmaticamente concebido, e que tem relevo de assim ser ressaltado por implicar uma sensibilidade, uma visão de mundo.

Quanto a isto, tomamos esta definição para contrapô-la à de metodologia, ainda que tenhamos consciência de que esta distinção não seja a corrente na literatura metodológica especializada. Para nós, ainda assim, a realização prática do método se dá por um conjunto de técnicas, orientadas politicamente

---

827 Conferir SILVA, Ludovico. **Anti-manual**: para uso de marxistas, marxólogos y marxianos. 3 ed. Caracas: Monte Avila, 1978.

828 Ver DUSSEL, Enrique Domingo. **Método para uma filosofia da libertação**: superação analética da dialética hegeliana. Tradução de Jandir João Zanotelli. São Paulo: Loyola, 1986.

(a referida visão de mundo). Ou seja, trata-se da maneira pela qual se estabelece a pesquisa como pesquisa participante, conforme nossa problematização.

Por seu turno, as técnicas são elementos particulares que formam a metodologia e que se determinam o mais praticamente possível, como instrumentação da pesquisa e as dinâmicas que a acompanham.

De todo modo, a pesquisa participante se ampara “metodicamente” e possui uma metodologia própria, em conformidade com as técnicas que desenvolveu, sendo que seu desiderato é o de intervir no mundo que nunca está dado prévia e logicamente, ainda possa ser compreendido idealmente (mas nunca idealistamente).

## 5 UM EXEMPLO: A METODOLOGIA FREIREANA

Das mais eloqüentes experiências de “pesquisa participante” – e com isto concordam inúmeros artífices da pesquisa participante – é o manancial teórico e prático medrado pela educação popular, conforme as linhas-mestras de Paulo Freire.

Não nos cabe aqui aprofundar este conjunto de experiências, mesmo porque exigiria um esforço maior que o de analisar a relação entre pesquisa e assessoria popular. Em todo caso, entendemos que a proposta da educação popular é central porque se constituiu historicamente como a ante-sala das práticas

populares de assessoria. E não só no direito.

Tanto a proposta metodológica freireana é importante porque resulta da convergência do acúmulo histórico de experiências de trabalho popular (de partidos políticos, de organizações de assessoria, de práticas religiosas etcétera), como porque a ela se remete boa parte das metodologias extrapedagógicas de trabalho com o povo. O caso do direito é muito significativo nesse sentido, uma vez que escritórios de advocacia popular e serviços de assessoria jurídica universitária reivindicam, em sua formação, esta experiência e, podemos afirmar com boa dose de vivência prática, que ela é possível.

De fato, a metodologia freireana não é meramente uma proposta pedagógica, ainda que sua principal experiência tenha se desenvolvido no âmbito da alfabetização de jovens e adultos. Sua obra mais importante, entretanto, é um ensaio de epistemologia crítica e descolonial que nos impulsiona a lê-la desde uma visão comprometida com seus pressupostos.

Fundamentalmente, a “Pedagogia do oprimido” discorre sobre uma temática fundamental incubada em escritos anteriores a ela, bem como anuncia o leito sobre o qual correria toda a obra posterior do autor, sem prejuízo de modificações pontuais de perspectiva.<sup>829</sup>

---

829 De acordo com nossa prática dentro da AJP, consideramos que a obra de Paulo Freire possui cinco livros fundamentais, sendo que três deles representam nitidamente três fases distintas: “Educação como prática da liberdade” (1965), “Pedagogia do oprimido” (1968) e “Pedagogia da autonomia” (1996); e outros dois compreendem escritos germinais de sua prática, nomeadamente “Extensão ou comunicação?” (1968) e “Ação cultural para a liberdade” (1975).

Poderíamos, aqui, adotar dois caminhos para visualizar em que a proposta de Freire reflete na AJP. Forçosamente, teremos de recusar os dois e pincelar um elemento central deles. De qualquer modo, explicitemos: poderíamos seguir o caminho da descrição da metodologia de sua educação popular, erigida nos conceitos de “temas geradores”, “situações-limite”, “problematização”, “ação dialógica” e “conscientização”; ou poderíamos nos dedicar a seus pressupostos epistêmicos, orientados por um projeto de libertação, partindo da dialética opressor-oprimido e conforme o confronto entre as teorias da ação dialógica e antidialógica.

Tomemos, apenas, as teorias da ação dialógica e antidialógica para exprimir a maneira pela qual deve ser entendida a intervenção do educador popular. Apelo para a crítica ao mecanicismo das transformações sociais, Paulo Freire indica:

muitos, porque aferrados a uma visão mecanicista, não percebendo essa obviedade, a de que a situação concreta em que estão os homens condiciona a sua consciência do mundo e esta as suas atitudes e o seu enfrentamento, pensam que a transformação da realidade se pode fazer em termos mecânicos. Isto é, sem a problematização desta falsa consciência do mundo ou sem o aprofundamento de uma já menos falsa consciência dos oprimidos, na ação revolucionária.<sup>830</sup>

E a crítica é válida tanto para os afoitos quanto para

---

830  
2004, p. 127.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 39 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra,



os conservadores. Em realidade, Freire sugere que não há capacidade de transformação das estruturas e da subjetividade, sem reducionismos quaisquer, se a tônica for a de uma ação antidialógica do trabalho popular que tanto afoitos quanto conservadores realizam. A teoria da ação antidialógica se caracteriza por práticas de conquista, divisão, manipulação e invasão cultural da vida das classes oprimidas. Para enfrentá-la, seria necessário o desenvolvimento e assunção ética de práticas baseadas na dialogicidade, a qual acabaria por se caracterizar pela colaboração, união, organização e síntese cultural. Como não temos condições de descer ao cerne destas concepções, deixamos indicada sua importância, inclusive para a assessoria jurídica popular, nosso tema final.

## 6 A METODOLOGIA PARTICIPANTE DA AJP

Justificamos o apanhado da metodologia de Freire porque espécie de paradigma para a construção de uma metodologia da assessoria jurídica popular (AJP), ainda que outras contribuições tenham igualmente existido, como as decorrentes das artes, da comunicação ou mesmo do serviço social. Aliás, nesse tocante, seria interessante aprofundar uma pesquisa, para escarafunchar no seio da moderna divisão do trabalho intelectual qual a contribuição de cada um desses saberes (disciplinares e disciplinarizados) para o desenvolvimento da pesquisa social, no sentido de seus desenvolvimentos originais e genuínos.

Fiquemos, contudo, com a já não árdua tarefa de traçar, para o âmbito do direito, tal ordem de contribuições. Como iniciamos dizendo, há, em germe, uma metodologia própria para a pesquisa jurídica desde a perspectiva das AJPs, ainda que pouquíssimo difundida. De acordo com o que entendemos, a partir da pesquisa do trabalho, digamos, de base de vários assessores jurídicos populares, há a possibilidade de criarmos uma síntese histórica que encaminhe para uma metodologia participante dentro do campo do direito. E mais: com uma especificidade intrínseca, para além de documentos legislativos, jurisprudenciais (inegavelmente, ambos são atos normativos assim tomados pelas mais tradicionais teorias do direito) ou mesmo doutriniais.

A sociologia e a antropologia das profissões jurídicas já deu passos largos, ainda que muito ainda se tenha de caminhar, no sentido permitir uma catalogação das experiências da AJP. Alguns autores têm se dedicado a colecionar tais experiências e classificá-las.<sup>831</sup> Entretanto, cremos mais fecundo eleger as mais significativas e representativas, para depois propor um síntese à guisa de conclusão, logo parcial.

Sem que nos detenhamos em aspectos históricos para comprová-lo, as figuras de Miguel Pressburger, Miguel Baldez e Jacques Alfonsin são as que melhor desenvolveram sua prática de assessoria jurídica popular congregada com um desenvolvimento teórico. E ressaltemos, aqui, que para além de uma teoria da

---

831 Citemos, como referência geral, LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria jurídica popular no Brasil: paradigmas, formação histórica e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

assessoria construíram verdadeiras teorias do direito – precursoras de muitas correntes críticas do direito brasileiro.

No que nos interessa, podemos ressaltar, a partir da pesquisa de Luiz Otávio Ribas, que tanto Pressburger e Baldez, no Rio de Janeiro, quanto Alfonsin, no Rio Grande do Sul, estabeleceram diretrizes gerais da prática da assessoria jurídica popular que seria, quase que inadvertidamente, incorporadas pelos assessores jurídicos universitários. E, na medida em que a universidade crítica deve reunir em sua práxis a pesquisa com a extensão e o ensino, isto acaba possibilitando uma síntese metodológica à qual nos dedicaremos a seguir.

No Rio de Janeiro, depois da experiência da resistência à ditadura militar, advogados populares se reuniram no AJUP – Instituto Apoio Jurídico Popular. Pressburger e Baldez, dentre outros, foram seus grandes promotores e sua prática os levou a trabalhar em três frentes: a formação de advogados e lideranças populares; a produção teórica, com seminários e publicações que permitiam a difusão de suas propostas; e a assessoria técnico-jurídica de movimentos populares, sempre em perspectiva coletiva.<sup>832</sup>

Por sua vez, no Rio Grande do Sul, também após o contexto ditatorial, houve a criação da organização ACESSO – Cidadania e Direitos Humanos, por parte de Alfonsin, com

832 RIBAS, Luiz Otávio. **Direito insurgente e pluralismo jurídico**: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). Florianópolis: Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009, p. 73.

objetivos semelhantes. Ali se trabalhava também em três frentes: a formação e capacitação de estudantes, advogados e povo; a tradução das linguagens técnicas e populares, mutuamente; e assistência jurídica em sua especificidade, por meio de ações e intervenções judiciais.<sup>833</sup>

Para além de o fato de haver necessidade de aprofundar os elementos de pesquisa que permitem levar a uma síntese, devemos ressaltar que nos dois casos a assessoria popular assume um cariz político, a partir da vivência histórica de seus propugnadores e em defesa de coletividades das classes populares e trabalhadoras. Mas o contato com estes mesmos setores da sociedade demanda um trabalho pedagógico que nos incita a uma segunda grande síntese. E, por fim, a especificidade desta prática nos faz observar o trabalho técnico-jurídico que outras assessorias não conseguem desenvolver, em especial pela dificuldade de levar para o “chão da fábrica” a discussão particular e intrincada do direito. De todo modo, política e pedagogicamente, os assessores jurídicos populares aqui citados o fizeram.

Daí a nossa conclusão provisória, que foi o fio condutor deste artigo, mas que sem dúvida carece de maior atenção (permanecendo como possibilidade de pesquisa futura), de que a prática da AJP permite entrever o germe de uma metodologia do campo jurídico desde uma perspectiva participante. A produção teórica dos assessores é abundante e lastreada por sua prática. Talvez aí esteja a dimensão específica de uma metodologia

participante de pesquisa em direito, ancorada nas atividades de assessoria política, pedagógica e técnico-jurídico, interpelando para o não isolamento do jurista em sua atividade de conhecimento e para a não confusão da realidade com o método.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. Introdução à sociologia. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: UNESP, 2008.

\_\_\_\_\_. “Sociología e investigación empírica”. Em: \_\_\_\_\_. Epistemología y ciencias sociales. Traducción de Vicente Gómez. Madrid: Cátedra, 2001, p. 19-36.

BORDA, Orlando Fals. “Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o significado e o papel da ciência na participação popular”. Em: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). Pesquisa participante. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, p.42-62.

\_\_\_\_\_. Ciencia propia y colonialismo intelectual. México, D. F.: Nuestro Tiempo, 1970.

BORGES, Jorge Luis. “Del rigor en la ciencia”. Em: \_\_\_\_\_. El hacedor. Buenos Aires: Emecé, 2005.

DUSSEL, Enrique Domingo. Método para uma filosofia da libertação: superação analética da dialética hegeliana. Tradução de Jandir João Zanotelli. São Paulo: Loyola, 1986.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 39 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. 2 reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

HORKHEIMER, Max. “Teoria tradicional e teoria crítica”. Tradução de Edgar Afonso Malagodi e Ronaldo Pereira Cunha. Em: BENJAMIN, Walter; HABERMAS, Jürgen; HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. Textos escolhidos. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 117-154.

LE BOTERF, Guy. “Pesquisa participante: propostas e reflexões metodológicas”. Em: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). Repensando a pesquisa participante. 3 ed. 2 reimp. São Paulo: Brasiliense, 2001, p. 51-81.

LUZ, Vladimir de Carvalho. Assessoria jurídica popular no Brasil: paradigmas, formação histórica e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MIAILLE, Michel. Introdução crítica ao direito. Tradução de Ana Prata. 2 ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente e pluralismo jurídico: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). Florianópolis: Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Ludovico. Anti-manual: para uso de marxistas, marxólogos y marxianos. 3 ed. Caracas: Monte Avila, 1978.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2007.







# EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E MOVIMENTOS POPULARES

*Shirley Silveira Andrade*<sup>834</sup>

## RESUMO

Este artigo tem como objeto de estudo experiência curricular de extensão que vem sendo realizada no curso de Direito na Universidade Federal do Tocantins desde 2010. Foram criadas disciplinas específicas para realização da Extensão. São chamadas Seminários Interdisciplinares I, II e III. Na primeira experiência no segundo semestre de 2010, já foram construídos juntos com a população material a respeito de gênero e arbitragem. As atividades na disciplina são pautadas em cima de educação dialógica conforme defende Paulo Freire. As fontes para análise foram os relatórios e projetos elaborados pelos alunos, como também, os relatos orais na socialização das atividades.

## 1 INTRODUÇÃO

Os docentes do curso de Direito sentem muita resistência dos alunos e dos próprios docentes em realizar trabalhos de Extensão. A educação bancária tem uma mão de via dupla. A

---

834

Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins e aluna do Doutorado em Educação no programa de pós graduação em Educação pela Unb.

maioria dos alunos do Curso de Direito quer obter o conhecimento necessário para aprovação em um concurso público, por outro lado, muitos professores aprenderam esta prática em suas graduações e repetem isto como docentes.

Mas há um grupo de professores que tentam pensar outras possibilidades além do concurso público no processo educacional. E pensando nisto foi que foi criado no colegiado do curso de Direito da UFT (Universidade Federal do Tocantins) uma disciplina específica para que se estimule a prática da extensão. Ela faz parte do currículo novo do curso implementado em 2010. É uma disciplina aberta para que o professor possa construir. E eu comecei a construir esta disciplina. Na verdade, são três. Elas estão passando por um processo de elaboração e criação junto com os alunos e outros professores do curso. O objetivo deste artigo seria contar esta experiência e analisá-la no sentido de combater a educação bancária e estimular uma educação dialógica conforme as ideias de Paulo Freire que virão a seguir. Primeiro, preferi fazer uma reflexão sobre a função da universidade, depois contar toda a atividade depois analisá-lo teoricamente.

## 2 FUNÇÃO DA UNIVERSIDADE

Nesse espaço gostaria de fazer uma reflexão a partir das ideias de Boaventura de Souza Santos a respeito da função da Universidade. A constituição federal brasileira pauta de forma importante no seu artigo 205 que a educação visa o pleno

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Já nesta previsão legislativa podemos observar as exigências pelas quais a universidade tem passado. Cada vez mais se exigem resultados diversos da universidade, mas ao mesmo tempo ela se defronta com cortes orçamentários que a tem feito perder espaços de produção de conhecimento e de transformação da realidade. É neste sentido um pouco as reflexões, exige-se que a universidade atenda ao mercado, a cidadania e a formação humana, mas ao mesmo tempo ela não tem o aparato estatal suficiente para cumprir tantos papéis.

Boaventura<sup>835</sup> procura categorizar as crises que a universidade moderna tem passado sobre três âmbitos: crise de hegemonia, de legitimidade e institucional. No que concerne a crise de hegemonia, sua análise mais longa, o autor coloca que a universidade era um lugar de produção de alta cultura, imprescindível para a formação das elites. Mas isto entrou em crise no pós-guerra devido às exigências sociais. A massificação das universidades trouxe três grupos de dicotomia: alta cultura-cultura popular; educação-trabalho; teoria-prática.

Na primeira, o autor reforça que a universidade tinha a centralidade da produção da alta cultura, analisando a cultura de massas como cultura objeto, mas com a “explosão da população universitária, a alteração significativa da composição de classe

---

835 SANTOS, Boaventura de Sousa. Da ideia de Universidade a Universidade de ideias. IN: Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1999. P. 187-234.

do corpo estudantil e a ampliação dos quadros de docentes e investigadores possibilitaram a massificação da universidade e com ela a vertigem da distribuição em massa da cultura universitária<sup>836</sup> Isto deslocou a dicotomia entre cultura popular e alta cultura para dentro da universidade.

Quanto à segunda, foi-se no sentido que a universidade é tanto um espaço de formação de caráter como de educação para o trabalho. Mas esta relação é por vezes conflituosa. O ensino universitário não consegue acompanhar o tempo do mercado. Os cursos universitários estão cada vez mais longos e o tempo produtivo cada vez mais rápido. Além disso, a universidade não consegue mais manter seu controle sobre educação profissional, há outros espaços com maior flexibilidade. Observamos no Brasil, a proliferação de espaços e cursos onde há curta duração, como os cursos tecnológicos que são muito mais rápidos do que os cursos universitários.

Quanto à terceira dicotomia, se a concepção de universidade moderna é o espaço da produção de conhecimento desinteressado, há uma exigência que este conhecimento seja aplicado. E nisto, há vários problemas porque neste conhecimento aplicado há interesses antagônicos, distintos sustentados por grupos sociais. Como sua vocação de investigação básica, a universidade se tornou um problema para o conhecimento aplicado. Assim, a própria indústria montou seus centros de investigação, o Estado criou outros centros de investigação e

procurou selecionar as universidades e os centros de investigação com maior capacidade de investigação. Para continuar mantendo sua centralidade a universidade acabaram centralizando recursos ou buscando outros fora do estado. O que causou uma aproximação perigosa com a indústria. Estas funções têm causado muitos conflitos internos na universidade. O imaginário vocacional da universidade foi realizar investigações básicas, gerais, não com um direcionamento para o mercado. Por isso, há um questionamento na utilidade da universidade. É como se sua utilidade se resumisse a produção para o mercado.

Boaventura levanta que a partir da década de 60, surge outra vertente de orientação política e social, o da responsabilidade social da universidade. A universidade foi criticada por não utilizar seus conhecimentos a favor dos problemas sociais. Mas nesta discussão Boaventura mostra os dois lados quando diz que a reivindicação da responsabilidade social assumiu tonalidades distintas:

Se para alguns tratava de criticar o isolamento da universidade e de a pôr a serviço da sociedade em geral, para outros tratava-se de denunciar que o isolamento fora tão-só aparente e que o envolvimento que ele ocultara, em favor dos interesses e das classes dominantes, era social e politicamente condenável.<sup>837</sup>

---

837 SANTOS, Boaventura de Sousa. Da idéia de Universidade a Universidade de idéias. IN: Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 6 ed. São Paulo: Cortez,

Mas é muito interessante notar que o autor levanta que mesmo quando a universidade passa a se envolver com comunidades ela faz isto de forma controlada. A extensão é feita de forma a não se envolver com os conflitos sociais. A abertura da universidade se dá de forma limitada e controlada. Primeiro, a abertura desempenha um importante papel de relações públicas em comunidades, em segundo, os serviços de extensão universitária tem que ter um forte componente técnico e deve ter poucos recursos que não visem antagonizar outros. Sempre no sentido de manter um distanciamento calculado perante os conflitos sociais e aplicar a técnica.

Nos cursos de Direito, isto tem sido um problema. Geralmente a extensão é realizada no núcleo de prática jurídica, a chamada disciplina de Estágio. Um espaço, sem dúvida, muito rico, onde várias questões poderiam ser trabalhadas. Na verdade, há uma grande preocupação com a aplicação da técnica, com uma linguagem pouco acessível aos beneficiários da assistência, resumindo-se a proliferar as demandas judiciais. Além dos alunos não serem educados no sentido de se aperfeiçoarem em resolução consensuais de conflitos, não há um exercício com a formação humana. O aluno não se preocupa com a pessoa envolvida, apenas com a demanda judicial. Pensando um pouco nisto, procuramos criar uma disciplina que mostrasse que a extensão não seria apenas a assistência jurídica, mas poderia se

realizar de formas diferentes como a confecção de uma cartilha sobre feminismo.

Quanto à crise de legitimidade, ela é resultado do êxito das lutas sociais pelos direitos sociais e econômicos na década de 60. Ela fica visível quando começa a se questionar que a alta cultura é produzida pelas classes superiores. A universidade passa a incorporar aos quadros de forma limitada grupos sociais excluídos. Mas continua elitista e a presença destes grupos na universidade não significou sua modificação na estratificação social.

No que concerne à crise institucional, ela se refere ao fato de ser questionada a forma organizativa da universidade, sendo-lhe imposta modelos de outras instituições. O autor coloca que se pode dividir em duas causas esta crise. Primeiramente, a crise do Estado Providência e depois a desaceleração da produtividade industrial nos países centrais. Quanto ao primeiro, ocasionou deterioração progressiva das políticas sociais e, por consequência, a universidade teve cortes orçamentários. Isto fez com que fossem alteradas as posições relativas das áreas do saber, obrigou a universidade a se questionar sobre seu produto, já que estes outros centros têm o discurso da produtividade, além de ter obrigado universidade a buscar meios alternativos de financiamento. Com a desaceleração da produtividade, a universidade foi convocada para solucionar o problema, todavia com seus cortes orçamentários não respondeu a contento os ditames do mercado.

E uma coisa importante levantada pelo autor é quanto ao produto da universidade. Ele chama a atenção que muitas vezes se quer avaliar a universidade da mesma forma que a lógica empresarial. A universidade é uma organização de trabalho-intensa, ela precisa mobilizar vários grupos de pessoas para realizar seu reduto. E muito diferente da lógica empresarial. Se a universidade não puder impor o princípio de que sua produtividade será sempre inferior a produtividade de outras organizações ela corre o risco se descaracterizar. Na avaliação da universidade deveria ser salvaguardada sua autonomia, por isso é ela quem deve escolher suas funções e objetivos para a partir deles ser avaliada.

A universidade deve escolher seus objetivos, mas dentre eles com certeza deve estar a interação com a comunidade. A crise pela qual a universidade está passando pode ser também uma oportunidade para que se revejam suas práticas e sua organização. No Brasil, há uma dificuldade tanto para formar para o mercado quanto para a cidadania. E são necessárias práticas onde não só haja um envolvimento com a comunidade, mas que haja uma transformação do próprio alunado que por vezes tem mais a aprender nestas interações do que ensinar. E é neste sentido que a extensão em Seminários Interdisciplinares tem sido feita. É um estímulo à interação. E isto começa na preparação quando é enfatizado que a comunidade tem por vezes um conhecimento muito superior ao universitário e que é necessário chegar com humildade até ela.



### 3 HISTÓRICO DA ATIVIDADE

Bom, diante de algumas reflexões podemos apresentar a atividade de Extensão na disciplina Seminários. Um primeiro ponto é que a disciplina se chama Seminários Interdisciplinares. São três semestres. Há o I, o II e o III. Traremos aqui algumas experiências, pois hoje já há dezenas de trabalhos já realizados e em andamento. Outro ponto é que é uma disciplina aberta, não há ementas, nem programas, tudo é construído pelo professor da disciplina.

Conversando com outros professores e em reunião em colegiado, chegamos há um grande tema denominado Direito e Sociedade. E dentro deste tema haveria três problemas que precisariam ser explorados. Os alunos iriam escolher um dentre eles para realizar a extensão. Um problema muito sério e pouco discutido no Direito é as relações de gênero. Há pouco espaço no curso para conversar sobre isto. Outra questão é a indígena que é um problema no Tocantins, pois o índio esta dentro da universidade, já que há políticas de cotas, mas não há um direcionamento educacional no curso para eles. Ao contrário, há uma dificuldade de interação com eles. E terceiro, pensar formas alternativas de resolução de conflitos. Seria pensar outras formas de resolver o conflito ao invés de pensar sempre através do Poder Judiciário.

No primeiro dia de aula, foi entregue um programa da disciplina com uma proposta. Primeiro, os alunos teriam que entregar o que chamei de projeto de intervenção, depois

modificado para interação, já que simboliza uma relação mais horizontal. Onde através de leituras, e já de contato com o campo, se possível, eles iriam escolher qual o tema do trabalho a ser realizado e elaborar um projeto para a atividade. E ao final apresentariam um relatório das atividades, socializando com os demais colegas os acontecimentos. A fonte deste artigo é estes projetos, relatórios produzidos pelos alunos e a documentação feita por mim no dia da socialização dos trabalhos. Os alunos aceitaram a proposta. Discutimos como seriam encaminhados os trabalhos.

Para estimulá-los, eles tiveram um mês de palestras com professores e militantes dos movimentos sociais de dentro e de fora da UFT. Isto pode dar noções dos problemas e discussões teóricas a respeito do tema. Foram muito ricas as palestras. No restante do curso, eu ficaria como uma forma de assessorá-los em como conduzir a extensão. Quando eles precisavam, marcavam horário, conversávamos a respeito dos problemas. Mas o interessante é que isto aconteceu poucas vezes. Os grupos resolveram que eles mesmos iriam encaminhar os problemas. Esta observação saiu inclusive no dia da socialização dos trabalhos. Um grupo que trabalhou sobre gênero disse na apresentação: “Que o grupo passou por conflitos e dificuldades, mas que cresceu muito enquanto grupo, pois faziam as discussões e pensavam em soluções nas dificuldades de implementar os projetos.”

Falaremos de três trabalhos especificamente. Os resultados destes trabalhos foram muito interessantes. Os alunos

tenham completa liberdade de desenvolver estes trabalhos. E o interessante é que eles naturalmente começaram a desenvolver a pesquisa junto com a extensão. Começaram a perceber que para realizar os trabalhos de interação era necessário conhecer a realidade onde interagiam.

O grupo que tratou das formas alternativas de resolução de conflitos escolheu o tema arbitragem. E observe a importância das palestras nestas escolhas:

Após definição do tema a ser objeto de intervenção, selecionado a partir do rol de assuntos abordado em sala de aula, a arbitragem, foi escolhida. Procedeu-se dessa forma em razão da maneira como o objeto foi tratado em palestras enquanto instrumento alternativo de solução de conflitos, idéia esta insuflada pelo professor João Aparecido de Sousa Bazolli... <sup>838</sup>

Diante da escolha do tema, os alunos escolheram realizar um trabalho de divulgação a respeito da arbitragem. O público escolhido foi os gerentes e proprietários de 10 lojas de automóveis

situadas na cidade de Palmas, estado do Tocantins, no segundo semestre de 2010. Leram a respeito do tema, buscaram orientação de professor especialista na área e elaboraram um projeto de cartilha para ser apresentada aos lojistas. Mas, já sentindo a necessidade de aliar a pesquisa à extensão, viram a necessidade de fazer uma pesquisa a respeito do assunto com o público alvo. Assim, aplicaram 10 questionários com 07 perguntas cada um às pessoas contactadas que fizeram ter uma ideia do público a ser atingido. O objetivo central do questionário, anexado a este artigo, seria analisar o tipo de conhecimento que estas pessoas tinham sobre a arbitragem. Dos 10 questionários, uma pessoa não respondeu a nenhuma pergunta, portanto demonstraremos os dados de apenas 09 questionários. Deste montante, no que concerne a pergunta se a pessoas sabiam o que era arbitragem 7 disseram não. Se conheciam quais problemas podem ser solucionados pela arbitragem, 08 disseram que não. Inclusive a pessoa que disse conhecer arbitragem. Diante, deste questionário, os alunos identificaram um desconhecimento muito grande a respeito do instituto e dessa forma direcionaram as cartilhas para uma linguagem básica e com conhecimentos iniciais a respeito do tema. Esta foi a conclusão dos alunos após a visita às empresas:

Foram visitadas e entrevistadas 10 empresas do ramo escolhido, onde verificou-se de imediato o quase total desconhecimento

das ferramentas de mediação e arbitragem, inclusive por profissionais especializados na seara jurídica, que em algumas situações atendiam-nos como prepostos de empresários.<sup>839</sup>

Mas é interessante notar que a pesquisa não se limitou a isto. Os próprios alunos perceberam suas limitações também em relação a arbitragem e foram a vários espaços para obter informações e para ouvir opiniões a respeito da cartilha:

Antes da impressão definitiva do material, a idéia levada ao conhecimento da senhora....., diretora da ....., oportunidade na qual foi apresentado o protótipo do material e tomamos contato com informações sobre a realidade dos institutos de mediação e arbitragem em todas as esferas os níveis territoriais, município, Estado e Brasil. Informou-nos também os procedimentos do cotidiano de sua instituição, tais como a orientação de cidadão, redação de minutas do contrato com a cláusula compromissória entre outros serviços administrativos.<sup>840</sup>

---

839

RELATÓRIO, 2001, P. 4

840

RELATÓRIO, 2011, P. 4

Diante disto, eles conversavam com o público escolhido, entregando a cartilha, conversando sobre as possibilidades e vantagens da arbitragem como forma de não mais recorrer ao judiciário. Como seria mais célere e acabaria barateando os custos de uma demanda. O título da cartilha é “Conhecendo a arbitragem”. Ela foi feita em forma de perguntas e respostas. E o interessante é que ela se propõe a responder as mesmas perguntas que foram feitas na aplicação do questionário nas empresas. Entre as respostas haviam ilustrações. Um material simples, mas útil, de fácil leitura e boa visibilidade. Ao final, os alunos fizeram uma lista das empresas de arbitragem que há em Palmas.

Os dois demais trabalhos foram a respeito de gênero, talvez pelo assunto chamar tanta atenção e ser pouco discutido no curso. Apesar dos dois trabalhos serem sobre gênero, eles foram bem diferentes. Percebi como a palestra sobre gênero e sexualidade mexeu bastante com a turma e talvez por isto tenha havido dois trabalhos. Um deles foi a respeito da Lei Maria da Penha. Desde 2006, foi aprovada no Brasil, uma lei Federal, a lei 11340 de 2006, cujo objetivo é o combate a violência doméstica contra mulheres. Este grupo se propôs a fazer uma divulgação desta legislação. O grupo era formado por homens e mulheres. A proposta da interação é que os alunos escolhessem uma entidade

para que pudessem acompanhar e dar um norte melhor a respeito dos problemas. Mas eles preferiram trabalhar com mulheres que não participassem de movimento nenhum. Em sua socialização eles colocaram que preferiam trabalhar com mulheres que não fossem registradas, onde não houvesse registro de violência, por isso foram às ruas de Palmas para isto.

Interessante notar é que este tema já havia sido trabalhado por parte das alunas na disciplina Filosofia do direito, onde eu havia ministrado e estimulado os alunos a realizarem um trabalho de pesquisa com entidades. Elas fizeram um trabalho na delegacia da mulher sobre o assunto. Então este trabalho de pesquisa e as reflexões que ele causou foram utilizados como base. Mas ainda confirma que a palestra foi importante para a escolha: “buscamos aprofundar o estudo iniciado em sala de aula a respeito da relação entre a violência de gênero no âmbito doméstico, a atuação do judiciário frente ao problema, a reação das mulheres e a eficácia do nos direitos proclamados”<sup>841</sup>

Diante disto, foi elaborado material e escolhido o grupo alvo para serem trabalhados. Foi elaborado um cartaz bem colorido com a foto de uma mulher com mancha levemente roxa no olho com uma frase: “você pode fazer a sua parte e contribuir para o fim desta triste realidade. Comprometa-se”. Havia também telefones úteis e esclarecimentos sobre a lei. Este cartaz foi enviado por e-mail para as mais diversas pessoas e grupos. Além disso, foi elaborado um folder, mais detalhado que o cartaz, que

foi utilizado para trabalhar com o público nas ruas de Palmas. Nesse folder, havia uma foto na frente de um homem tapando a boca de uma mulher. Denominava-se Campanha pelo fim da violência contra a mulher. E dentro havia esclarecimentos em forma de perguntas e respostas. O que é a lei Maria da penha, o que pode ser feito contra a violência, como funciona a denúncia? E ao mesmo tempo havia charges a respeito, ainda com telefones úteis.

Com o material pronto, os alunos foram há três sujeitos de classes sociais bem diferentes. Escolheram o shopping da cidade, shopping capim dourado, a lanchonete da Universidade, a Vila União e Taquaralto, os dois últimos bairros mais pobres. Pelo relato dos alunos, o lugar onde menos as pessoas queriam ouvir era no shopping, freqüentado por uma classe social mais alta. Nos bairros de Taquaralto e Vila União, as pessoas paravam para ouvir completamente a respeito do assunto e não houve diferença se a pessoa que trazia o assunto era um homem ou uma mulher. Na UFT, as pessoas faziam rodas para ouvirem a respeito do assunto. Nisto, o grupo percebeu o desconhecimento da legislação a respeito do assunto e quanto a universidade poderia contribuir com isto.

O terceiro grupo trabalhou efetivamente com um movimento social. Por isso, percebemos a riqueza das três experiências. Foram bem diferentes. Eles trabalharam com um movimento social feminista denominado Dina Guerrilheira. E acompanhando as reuniões do grupo, junto com eles produziram



uma cartilha sobre feminismo. O relato da experiência com o grupo foi muito enriquecedora para o grupo de alunas. Elas passaram a refletir bastante a respeito das questões de gênero. Passaram a questionar o senso comum das relações entre homens e mulheres e seus papéis definidos socialmente.

No momento da socialização dos trabalhos, um dos membros do grupo fez um depoimento sobre o que causou sua experiência. Ela relatou que foi definido um papel para ela desde cedo de ser mãe e esposa. Aquilo a deixava angustiada e ela se sentia culpada daquela situação. Ela devia ser boa dona de casa, boa mãe, boa esposa, mas somente conseguia pensar em ser uma excelente profissional. Que não gostava de trabalhos domésticos, que gostava de seus filhos, mas que não queria ter sido mãe. E havia muita pressão de sua família para que ela engravidasse. A forma como ela colocava em sala de sua felicidade de encontrar um grupo de pessoas que refletia que não havia um determinismo no papel feminino, que havia uma opressão à mulher fez com que ela se identificasse com o trabalho. E ela percebeu que realmente estava no caminho certo em perseguir o seu sonho.

As alunas participaram efetivamente das reuniões do grupo Dina guerrilheira e montaram uma cartilha denominada o que você tem a ver com o feminismo? Em uma linguagem simples, com gravuras e balões se fala das diferenças entre sexo e gênero. Questiona-se a diferença necessária colocada entre homens e mulheres. E ainda reforça a ideia de que as mulheres discutem sobre os mais diversos assuntos. Esta cartilha foi lançada na

Universidade onde as alunas junto com o movimento feminista colocavam a experiência da atividade. Várias cartilhas foram distribuídas entre homens e mulheres e ainda foram doadas à biblioteca, como também o próprio movimento distribuiu dentro de sua base.

## 4 AÇÃO DIALÓGICA: CATEGORIA PAULO FREIRIANA

Sem dúvida que a preparação desta atividade e a construção desta disciplina se originam também de uma reflexão teórica que vem sendo feita há algum tempo. A visão que Paulo Freire tem do papel do professor como instigador da curiosidade crítica, indócil<sup>842</sup>, fez parte de toda a preparação para essa atividade. Trabalhar a teoria do autor só fez tornar mais maduras e consistentes as ideias que tenho do papel como educadora. Por isso, acho importante desenvolver seu pensamento já que ele torna possível uma análise mais profunda da atividade. Tanto nos erros quanto nos acertos.

No seu livro a pedagogia do oprimido, o autor conceitua esta como sendo a pedagogia que faz da opressão e de suas causas objeto de reflexão dos oprimidos de que resultará engajamento necessário na luta de sua libertação<sup>843</sup>. Com isso, o autor objetiva a utilização de um método educacional aonde o discente seja sujeito. Por esse objetivo geral, observei que as

---

842

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia. São Paulo: Paz e terra, 2004.p. 39.

843

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 32 ed., São Paulo: Paz e terra, 1987.

p. 32.

ideias de Paulo Freire podem ser utilizadas em qualquer grau de escolaridade. É possível que o processo educacional por ele defendido seja utilizado no ensino universitário.

Para explicar melhor seu método, o autor diferencia a ação dialógica da ação antidialógica. Essa categorização já revela a sua visão de educação: como uma ação. Percebe-a muito maior do que dentro da sala de aula. Ele defende que o processo educacional é uma ação. Uma ação que tem muitas conseqüências. Na ação antidialógica seria o reforço da relação de dominação. O processo educacional seria utilizado como instrumento do opressor para fortalecer seu poder sobre o oprimido. Para tanto, aquele se utiliza da conquista, da divisão, da manipulação e da invasão cultural. Dentro dessa seqüência, o autor explica que o oprimido é conquistado para obedecer ao opressor. Seja através de instrumentos mais repressivos, ou através do paternalismo. Esse ato de conquista implica a imposição da vontade do opressor ao oprimido. Ele o vê como coisa, como sua posse. Opressor conquista o oprimido através da alienação. Demonstrando que os seus modelos são os modelos da liberdade e devem ser seguidos pelo oprimido. <sup>844</sup>

À medida que vão oprimindo as massas populares, é necessário utilizar métodos para que elas não se unam. Além de conquistar o oprimido, a ordem é dividir para enfraquecer. Por isso, a necessidade de incutir nas massas, continua Freire, uma

visão focalista em detrimento de uma percepção mais totalizadora. Quanto mais se dividem os grupos mais alienados eles ficam. Assim continua a seqüência dos métodos da ação antidialógica através da divisão. O autor exemplifica essa intervenção da classe opressora para dividir a classe oprimida quando interferem nos sindicatos favorecendo certos representantes, promovendo indivíduos que podiam se tornar ameaças, distribuindo benesses para uns e dureza para outros. Tudo como forma de dividir para manter a ordem.<sup>845</sup>

Analisando a conquista e a divisão em relação ao nosso sujeito, senti a necessidade de alguns esclarecimentos. Pois a falta de clareza que essas características da ação antidialógica estão sendo introjetadas, faz com que a luta se divida. Por isso, primeiramente, é bom ressaltar que a ideia discutida nesse trabalho é que não é classe oprimida somente a classe extremamente pobre. Os alunos, apesar de alguns gozarem de uma situação financeira não muito ruim são oprimidos. Já que o perfil do aluno da UFT é de pessoas que trabalham várias horas por dia para pagarem seus estudos. Funcionários públicos, pequenos empresários ou filhos desses grupos, pequenos e médios comerciantes, bancários. Pessoas que possuem uma renda para a sobrevivência, mas que são extremamente exploradas, mas não se percebem como oprimidas.

Um problema que aumenta a desigualdade e a opressão

é que essas classes não se reconhecem como oprimidas. As próprias alunas não se viam como reprimidas, algumas vêem os papéis estabelecidos entre homens e mulheres como igual normal, natural. A educação tratada como uma ação antidialógica se utiliza da divisão para perpetuar essa separação. Através desses tipos de atividade, objeto desse trabalho, talvez, seja possível uma aprendizagem, através da convivência com as diferenças, haja uma identificação quanto ao sistema de dominação. Quando a aluna faz a identificação de sua situação com uma opressão, talvez comece a se identificar com o grupo de mulheres que lutam contra isto.

Freire<sup>846</sup> continua conceituando a terceira característica da ação antidialógica que é a manipulação. Ela se dá através de mitos. Como por exemplo, seu modelo de ascensão. Por final, o quarto meio da ação antidialógica é feito pela invasão cultural. Esta é a penetração que fazem os invasores no contexto cultural dos invadidos, impondo sua visão de mundo e freando a criatividade do oprimido. O opressor estabelece certas ideias, modelos de comportamentos através de meios eficazes de convencimento que o oprimido acaba acreditando nas suas verdades. Para que essa invasão possa ocorrer é imprescindível esse comportamento do oprimido. Para sucesso da invasão cultural é preciso que o oprimido acredite que é intrinsecamente inferior. Dessa forma, as ideias do invasor são consideradas como as corretas.

Para Freire, a pedagogia do oprimido tem como objetivo superar essa relação de opressão e incutir no oprimido uma visão crítica dela. Todavia, aí surge um outro problema. Ao descobrir a opressão, o oprimido pode vir a ter pelo menos duas reações: O desejo de ser igual ao opressor ou o medo da liberdade. Na primeira, sua consciência se limitou a situação concreta em que foi formada. Eles introjetaram o ideal de sucesso e, uma vez desenvolvida a autocrítica, tornam-se opressores.

Na outra esfera, há de se considerar que o oprimido viveu tanto tempo oprimido que é a única forma que ele sabe viver. A liberdade é uma coisa nova que dá medo. Medo de ser livre, medo de superar a dominação, já que agora viria o desconhecido. Vive um dilema interno entre seguir prescrições e ter opções. Afinal é muito mais difícil escolher do que seguir as escolhas dos outros. Por isso, o autor enfatiza que a libertação é um parto. A pessoa que nasce desse parto é uma nova pessoa que só poderá libertar-se à medida que superar a contradição oprimido-opressor. Mas Freire defende que é preciso acreditar nos oprimidos. É preciso acreditar na possibilidade deles descobrirem a necessidade de lutar.<sup>847</sup> O que senti na realização dos trabalhos foi justamente esta contradição. Os alunos obtiveram a informação e a experiência que é muito importante. Isto mudou alguns alunos, acho que principalmente na questão de gênero. Todavia, outros não. Mas continuar optando por uma ação dialógica parece ser o caminho mais acertado.

---

847  
1987.p.54.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 32 ed., São Paulo: Paz e terra,

Na ação antidialógica, ou como chama também Freire, na concepção bancária da educação, os educandos são vistos como depósitos de saber. O saber seria doado dos que são sábios. Esse tipo de relação só fortalece a opressão. Ela cristaliza todas as características que estão presentes na ação antidialógica. Pois conquistam, manipulam, invadem para poder dominar. A ação dos homens(sic) depende de como eles se percebem no mundo, diz Freire. À medida que a educação bancária os mostra como meros depositários ela frustra o educando, convencendo-o a não agir, já que sua posição é de obediente. As pessoas são tratadas como meras expectadoras no mundo. São treinadas a não pensar, não criar, apenas esperarem que o educador conduza a sua vida. Ou seja, a reproduzir as relações de dominação<sup>848</sup>. Esses alunos da atividade aqui analisada aprendem esse tipo de educação na universidade aonde estudam. E pelas instituições por onde passaram. A ideia do concurso público somente reforça isto. A ideia que é necessário decidir dentro do processo educacional assusta, e por isto alguns alunos entraram em conflito na realização do trabalho. Mas quando o grupo sobre Maria da Penha percebeu que esta era uma oportunidade de transcender seus limites encaminharam os problemas.

Como foi importante não desistir. Como foi importante acreditar na possibilidade do despertar crítico dessas pessoas. Depois da atividade, percebem-se como as falas dos próprios educandos revelam, em uma fase senso comum, percebem a

sua falta de informação. Portanto, era necessário haver um diálogo para muni-los de mais informações, para instigá-los à curiosidade crítica, como defende o autor. A curiosidade rígida, mediante dados, conhecimentos. Para que não se repetisse o processo educacional que os impuseram, em sua maioria, uma visão focalista dos fatos. E por sinal, prejudicial a luta contra a exploração. Daí todo o período preparatório de estudos e debates. Foi implementada uma ação com características dialógicas. Desde a sua preparação.

Esse tipo de ação, segundo Freire, contrapõe-se à relação de dominação. Ela procura problematizar os conflitos para que sejam superados e haja aprendizagem tanto por parte do educador quanto do educando. É tanto que o autor já a modifica a usar outras denominações. Ao invés de professor, seria educador-educando, ao invés de aluno, educando-educador. A ação dialógica tem como características a colaboração, a união e a organização. Quanto ao primeiro aspecto, o educador não conquista o educando, conscientiza-o, problematizando sua opressão. Não transforma o oprimido em coisa que deva obedecer a suas ordens, mas interage com elas e aprende junto num processo dialético. Já na união, o objetivo da ação é proporcionar aos oprimidos sua aderência à luta, mas sabendo o porquê e como. Por isso, o autor reforça a ideia de que essa aderência não pode ser resultado de mera sloganização ideológica. É necessário fazer um trabalho aonde as massas saibam por que estão aderindo. Dessa forma, a união



ocorrerá. Dessa união, desdobra-se a organização das classes.<sup>849</sup>

E aí o autor faz uma observação essencial para a análise do processo preparatório da atividade. Apesar de o educador aprender com os educandos ele não deve se submeter a eles. Senão o processo dialógico não estaria acontecendo. O educador também possui suas ideias. Suas visões. Ele deve dialogar com elas. As visões de mundo deverão ser confrontadas. O compromisso da liderança deverá ser com a liberdade. Seu objetivo é conduzir as massas à liberdade. Mas isso não deve ser feito em detrimento da coisificação do oprimido. Deve haver uma relação dialógica para que o educador consiga a aderência do oprimido. Foi isso que tentei fazer. Não me rendi ao fato do tem gênero ser um tabu dentro do curso. Eu tinha consciência que a palestra sobre gênero iria causar várias reações. E isto foi muito interessante porque na verdade a palestra se tornou uma espécie de oficina, onde eu fiquei como aluna da oficina junto com os alunos do curso. O grupo que conduziu a oficina causou vários questionamentos dentro do grupo. Pois coisas óbvias como os homens são mais fortes fisicamente e as mulheres são mais frágeis foi questionado. E um aluno, demonstrando toda a sua fúria falou: “mas se um homem e uma mulher forem colocados para realizar exercícios físicos o homem terá mais massa muscular”. Isto gerou uma grande discussão onde começou a se refletir se homens e mulheres já não seriam condicionados a seguirem os padrões. Porque há mulheres que tem mais massa muscular

que determinados homens. E alguns alunos admitiram que eram preconceituosos. Uma determinada aluna fez um relato da sua indignação de ter sido determinado um papel para ela de mãe e esposa que ela nunca tinha se identificado, mas que foi obrigada a ter. Assim, cheguei a conclusões aonde quero convencer meu educando através desse processo dialógico. Paulo Freire defende que devemos respeitar a fase de superação de senso comum do educando, devemos respeitar os seus saberes.<sup>850</sup> Mas para isso, não devemos negar nossas conclusões, mas interagi-las com as do educando.

Freire defende que a aderência do educando se dá exatamente através dessa intercomunicação. Terá uma livre consciência de aderir ao caminho da liberdade. Uma aderência vinda da consciência livre de opções mediante a intercomunicação. A adesão é resultado de um processo de confiança que seja conscientizador. A pedagogia do oprimido tem como base a ação dialógica. Esse tipo de educação tem como base o diálogo. Mas o autor frisa contundentemente que esse diálogo vem acompanhado da ação. Pois a palavra oca leva ao verbalismo e o ativismo a ação sem transformação. Portanto, o processo educacional deve ser uma práxis. Uma reflexão para a ação. Freire chama a atenção que os seres humanos são inconclusos, estão em constante formação. E há duas possibilidades de comportamentos a humanização, a humanidade como ser mais, e a desumanização, a humanidade como ser menos. A única das duas que é vocação do ser humano

é a humanização. Apesar de existirem concretamente na história, a presença da primeira como vocação seria destruir a liberdade. Bem da humanidade natural do homem.<sup>851</sup>

Baseado nesse processo de humanização, o autor enfatiza que o processo educacional deve ser uma ação dialógica. O diálogo é o encontro dos homens, mediatizados pelo mundo para modificá-lo, e que não se esgota na relação eu-tu. O interessante notar é que principalmente aqui o autor enfatiza que a relação educacional não é uma relação apenas na sala de aula. O autor não vê o processo educacional como possesso formal, mas nas relações cotidianas.

E esta pedagogia é o que mais se encaixa no que defendo no processo de extensão. Em todo o processo de preparação sempre foi enfatizada esta relação de respeito com o outro. Havia uma pressuposição de por serem universitários o conhecimento deles estaria acima dos grupos que iriam interagir, mas foi trabalhado que não. Na verdade, seria um trabalho de interação entre os grupos e a comunidade. E o arcabouço teórico de Paulo Freire foi fundamental até pela concepção que tenho de Extensão. Extensão como trabalho social. Vejo-a não apenas como algo além da sala de aula, feita entre os próprios sujeitos universitários. É algo além, é feito com os sujeitos da comunidade externa à Universidade. Outro ponto é que nesta interação não se vê um relação hierárquica com a comunidade, mas de diversidade

---

851  
p. 30-45.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 32 ed., São Paulo: Paz e terra, 1987.

de saberes. O próprio grupo que elaborou a cartilha sobre gênero, percebeu a força da prática e de conhecimento do grupo Dina Guerrilheira. E por final, um ponto que ainda estamos trabalhando, que é o produto social desta atividade. O professor Jose de Melo diz:

Ao compreender a universidade como um aparelho de hegemonia, onde se debatem forças permeadas de contradições, as mais variadas, a extensão universitária pode ser entendida como trabalho social. Isso abre a possibilidade, talvez, de se avançar na formulação conceitual de extensão. Em sendo extensão um trabalho social, pressupõe-se que a ação do mesmo é uma ação, deliberadamente, criadora de um produto. Se constitui a partir da realidade humana e abre a possibilidade de se criar um mundo, também, mais humano. É pelo trabalho social que se vai transformando a natureza e criando cultura. A extensão, tendo como dimensão principal o trabalho social, será produtora de cultura.<sup>852</sup>

---

852 MELO NETO, José Francisco de. **Extensão Universitária: bases ontológicas**. <[www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a06.pdf)>. Acesso em 20 de junho de 2011.

Nesta concepção há a ideia de que a Extensão deve produzir um produto social que se retorne para a comunidade. Defende o autor:

A devolução dos resultados do trabalho social à comunidade caracterizará a própria comunidade como possuidora de novos saberes ou saberes rediscutidos e que serão utilizados pelas lideranças comunitárias em seus movimentos emancipatórios e reivindicatórios. Isso faz crer a extensão exercendo e assumindo uma dimensão filosófica fundamental, que é a busca de superação da dicotomia teoria e prática. Estas, também, se constituem como bases ontológicas da extensão.<sup>853</sup>

Esta última dimensão da extensão é fundamental. Algumas coisas conseguimos fazer como a elaboração da cartilha junto com o grupo e sua devolução para a comunidade. Tudo sendo realizado com discussões, mas há muito que caminhar.

## 5 CONCLUSÃO

Apesar de ser inicial, a experiência com Seminários Interdisciplinares parece está causando algumas reflexões. Observe as palavras do grupo que fez a cartilha sobre a arbitragem:

A formação do acadêmico da ciência jurídica não deve ser única e exclusivamente teórica na seara legal. O contato e interação com a coletividade, aplicando de forma concreta a teoria apreendida na academia, contribui para a formação de uma consciência crítica mais aguçada e voltada para a valorização humanística. Forma-se um profissional com uma melhor dimensão de responsabilidade diante da sociedade, sustentáculo moral, ético e financeiro de sua formação<sup>854</sup>.

. Foram experiências completamente diferentes. Com grupos distintos, com produções distintas que ainda vamos avaliar o impacto das atividades, pois ainda não houve tempo. Mas nos alunos isto já foi visível. No momento da socialização, eles colocaram a importância da convivência com seu grupo para superar o trabalho em campo. Passaram por dúvidas, por questionamentos do objetivo de sua atuação profissional, para que

estudam direito, qual a utilidade de seus estudos. E reafirmaram a necessidade de uma disciplina como esta no curso. E ainda fizeram proposições de como melhorar o prosseguimento da disciplina. Colocaram que foi muito importante a presença das palestras para estimular os trabalhos e detectar os problemas, mas criticaram como o tempo para a realização dos trabalhos foi pequeno. E veio uma sugestão que já foi adotada. Que no seminário I, as pessoas somente se dediquem a realizar o projeto de interação, pois assim haverá tempo de discutir com a comunidade, de realmente planejar a intervenção, e que o seminário II e III, seja a execução da extensão. Em cima destas observações é que já estamos montando um regimento e implementando no curso estas ideias, pois poderemos fazer uma intervenção mais planejada e qualificada.

Todavia acredito que será um desafio. Sabemos que a comunidade tem seu próprio tempo de dinâmica. Que tem muitas desconfianças com a universidade, pois há muito foi utilizada como laboratório. Portanto, é preciso criar um sistema de extensão que cause confiabilidade. É preciso organizar estes três semestres de forma que propicie a construção do projeto de interação efetivamente, sendo construído pela comunidade e pela universidade. Isto é ainda um desafio, como realizar uma continuidade entre um semestre e outro mediante muitas vezes a falta de continuidade dos alunos.

Uma outra questão mais importante ainda é como realizar este produto social falado por Jose Neto. Como realizá-lo

conjuntamente com a comunidade e como devolvê-lo de forma a respeitar as diferenças. E nessa devolução, como interagir para convencê-los também do que acreditamos no processo de luta respeitando suas individualidades. Há algumas conquistas e grandes desafios.

## REFERENCIAS

ANDRADE, Shirley Silveira. Formas alternativas ao exercício dos direitos humanos. Cadernos de Direitos humanos. Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Ano 2004, nº 2, Recife, p. 20-35.

BUARQUE, Cristovam. Uma ideia de Universidade. Brasília: Editora Universidade Brasília, 1986.

CARDOSO, Ruth C. L. A aventura antropológica: teoria e pesquisa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

COSTA, Jardson Oliveira da; JESUS, Paulo Ricardo da Silva Amaral; SILVA, Rodrigo Alves Leal e. Relatório de pesquisa: Arbitragem. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2010.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 32 ed., São Paulo: Paz e terra, 1987.

\_\_\_\_\_. Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido. 11 ed, Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

\_\_\_\_\_. Pedagogia da autonomia. São Paulo: Paz e terra, 2004.

GRAMSCI, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4 ed., Rio de Janeiro:



civilização brasileira, 1982.

MALINOWSKI, Bronislaw. Objetivo, método e alcance desta pesquisa. IN: desvendando máscaras sociais. Organizado por Alba Zaluar Guimarães. 3 ed, Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1990.

MELO NETO, José Francisco de. Extensão Universitária: bases ontológicas. <[www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a06.pdf)>. Acesso em 20 de junho de 2011.

MINAYO, Maria Cláudia de Souza. O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde. 4º ed. São Paulo – Rio de Janeiro: Hucitec Abrasco, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Da idéia de Universidade a Universidade de idéias. IN: Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1999. P. 187-234.



# A IMPORTÂNCIA SÓCIO-JURÍDICA DO NOVO MODELO DE OUVIDORIA EX- TERNA NA DEFENSORIA PÚBLI- CA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

*Valéry Nicolas de Brito Bacellar Blanco*<sup>855</sup>

## RESUMO:

Ao surgirem as primeiras Ouvidorias no contexto mundial, com o tempo foi institucionalizado o ofício do Ombudsman. Hodiernamente, o *modus operandi* do Ombudsman é considerado notório e relevante serviço público, tanto nos meios estatais como privados, munido de base Legal, Estatutos e Códigos de Ética próprios. No Brasil, com o surgimento dos primeiros ouvidores passando pela criação e transformações históricas da Advocacia e das Defensorias Públicas, as Ouvidorias Estatais notabilizaram-se por sua atuação social e jurídica. Destarte, as demais Ouvidorias Públicas, via seu comprometimento constitucional,

<sup>855</sup> Membro da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO-CE), servidor da Ordem dos advogados do Brasil (OAB/CE), estagiário da DPGE/CE (2008/2009) e voluntário dos NMC da PGJ e MPCE (2013).

visam harmonizar o real (Legal) e o ideal (Justiça), dentro de uma perspectiva que se propõe a Ouvidoria que é a harmonia entre a cidadania, a sociedade, o bem comum e o Estado, principalmente no contexto da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará.

Palavras-chave: Ouvidoria. Ombudsman. ABO-CE. Defensoria Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

Remonta-se que nos reinados e impérios da antiguidade, existia a figura do que hoje conhecemos por Ombudsman/ Ouvidor, com denominações das mais variadas bem como as intenções, e.g., ministro, conselheiro, corregedor, fiscal, auditor, juiz, etc. E, as funções e objetivos deste mister, eram muitas vezes contraditórias, ora em prol do rei/governante, ora em benefício do súdito/povo. No Império Persa, o Rei Ciro<sup>856</sup>, que ficava longo período distante em virtude das guerras, nomeava um funcionário, intitulado “Os olhos e Ouvidos do Rei”, para cuidar dos interesses reais, políticos e financeiros. O Tribuno do Povo, no império romano, visava garantir algum tipo de proteção à plebe contra o ataque e abuso de poder por parte dos patrícios. Na dinastia chinesa, detinha uma administração pública representada por uma espécie de ouvidor, este colhia as queixas populares e as levava ao sumo Imperador Celestial.

---

856 FILHO, A.; MACIEL, R.; VILANOVA, M. de F. V.; SÁ, A.; (Org.) **Ombudsmen, Ouvidores: transparência, mediação e cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004, p. 143.

Segundo ACUÑA<sup>857</sup>, o primeiro registro oficial do cargo de Ombudsman, se deu em 1809, período da Constituição Sueca, originariamente denominado de Justitie Ombudsman, ou Agente Parlamentar de Justiça, para limitar os poderes do rei, e concomitante, supervisionar a correta aplicação das leis e atividade dos setores públicos. Em 1915, ocorreu uma reforma na terminologia, passando para Milite Ombudsman, na busca de resoluções para questões militares, frente aos conflitos armados.

De origem nórdica, Ombudsman<sup>858</sup>, é a união de *umboth*, comissão, e *mathr*, homem, sendo oficializado o termo em 1959 e conhecido mundialmente, que é o representante ou a pessoa encarregada por empresa pública ou privada com a incumbência de defender os direitos dos cidadãos, um canal de comunicação independente, recebendo e investigando queixas, denúncias de abuso de poder, serviço oferecido deficitário, dentre outros. Com a expansão do ofício, há diversas denominações, e.g., na língua inglesa e sueca acolheram Ombudsman; no Brasil é Ouvidor; em Portugal, Mediador; na Espanha, Defensor del Pueblo – Defensor do Povo<sup>859</sup>-; os francófonos intitulam Médiateur de La Republique – Mediador da República-, dentre outras denominações.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, em setembro de 1945,

---

857 Francisco Acuña, faz uma retrospectiva e paralelo das primeiras ouvidorias e atuais no contexto mundial, destacando a fidelidade original ao experimentalismo institucional.

858 Segundo Houaiss e Villar, o termo *Ombudsman* refere-se à “pessoa encarregada pelo Estado de defender os direitos do cidadão, recebendo e investigando queixas e denúncias de abuso de poder e de mau serviço por parte de funcionários ou instituições públicas” (HOUISS, A.; VILLAR, M de S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2062).

859 No art. 132, CF/88, refere-se à defensoria pública, mas não trata-se do *Ombudsman*, v.g., *Defensor Del Pueblo*, pois possuem atuações diversas mas objetivos idênticos aos ideais sociais e da justiça cidadã.

com o término da Sociedade das Nações, ou Liga das Nações, em 24 de outubro do mesmo ano, surgia as Nações Unidas (ONU). Na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>860</sup>, adotada e proclamada pela Assembléia Geral, em 10 de Dezembro de 1948, um artigo em específico, de cunho relevante, sobressai e remete ao instituto universal do Ombudsman, como menciona em seu art. XIX, in verbis: “Todo pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber ou transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Destarte, com o término da Primeira e após, da Segunda Guerra Mundial, o instituto do Ombudsman veio com força total, tanto nas entidades públicas como privadas, inicialmente nos países desenvolvidos. Na Suécia, o instituto do Ombudsman iniciou sua difusão, após nos países Nórdicos – Noruega, Finlândia, Dinamarca e Islândia-, e em seguida, Europa, E.U.A. e demais países.

Mesmo com todo aparato Legal e administrativo, a ONU só reconheceu, em meados de 1993, o instituto do Ombudsman<sup>861</sup>. De acordo com os “Princípios Relativos ao

---

860 Disponível em <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em 28 out. 2013.

861 Francisco Acuña, 2005, p.49, salienta que “Durante mucho tiempo, la ONU pareció guardar una cautelosa reserva respecto a la técnica garantista Ombudsman, que ya se había vuelto una solución convencional para la defensa y protección de los derechos humanos y alternativa de las corte jurisdiccional (del plano interno) o de las de naturaleza cuasijurisdiccional del plano original. En otras palabras, oficialmente, la ONU no había dado su aval a la fórmula *ombudsman* en los términos que si lo hacía desde el comienzo de su creación a las técnicas clásicas de protección de los derechos humanos del plano doméstico (de los países miembros). Fue hasta 1993 año crucial en la evolución de la ONU en el que se dan dos procesos simultáneos y correlacionados con una mejor manera de propiciar la defensa integral de los derechos humanos: el reconocimiento de la participación ciudadana en el plano regional e internacional a través de las

Estatuto e Funcionamento das Instituições Nacionais de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos”, ou, Princípios de Paris, em outubro de 1991, pelo Centro de Direitos Humanos, o documento é claro quanto à cooperação permanente desta entidade com a ONU e seus diversos sistemas inclusive com as associações e federações regionais de instituições nacionais, v.g., a Asociación de Defensores Del Pueblo de Europa, Federação Iberoamericana do Ombudsman (FIO), Instituto Internacional do Ombudsman (IOI), Organização dos Ombudsmen de Imprensa (ONO).

Acerca o ofício do Ombudsman, BOBBIO<sup>862</sup> entende que:

[...] a insatisfação quanto ao sistema de garantias que se oferecem em relação aos comportamentos da administração pública contribuiu para o sucesso do instituto escandinavo do Ombudsman, que apresenta a possibilidade de conciliar formas públicas de controle de administração mediante um órgão fiduciário do Parlamento, com a satisfação de solicitações que as pessoas privadas têm o direito de lhe dirigir para obter tutela.

---

ONG (ahora OSC) y el formulario de una serie de recomendaciones a la edificación y gestión de las instituciones inspiradas en la idea del *Ombudsman*”.

862 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 5 ed. Vol. 2. Brasília: UnB 2000, p. 838, ressalta a função do *ombudsman*, como função social relevante que exerce, embora pensado no contexto europeu.

[...] seu caráter apolítico e imparcialidade são considerados requisitos fundamentais;  
[...] a autonomia da ação do Ombudsman é reforçada pela discricionariedade de que goza na organização do cargo, na escolha dos colaboradores, na direção e desenvolvimento das atividades.

E assim, a expansão e importância das Ouvidorias / Ombudsman, em diversos contextos, resultaram em um canal direto com voz cidadã, que tendo um ou mais responsáveis, no caso, Ouvidores(as), tomam os devidos registros na busca de soluções, sejam estas, reclamações, dúvidas, denúncias, sugestões, elogios.

## 2 O AVANÇO HISTÓRICO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL

No Brasil Colônia, os primeiros ouvidores eram instituídos pela Coroa Portuguesa e pelos bispos da Igreja Católica Apostólica Romana local; após, os donatários de terras também nomeavam seus ouvidores, intitulados de corregedores/juizes, oficializado por despacho do Soberano, e instituído por uma Lei Real. O Marquês de Pombal, em Carta Instrutiva<sup>863</sup> dirigida aos

863 FILHO, A.; MACIEL, R.; VILANOVA, M. de F. V.; SÁ, A.; (Org.) **Ombudsmen, Ouvidores: transparência, mediação e cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004, apresenta o modelo da Coroa Real Portuguesa mais como fiscalizador do que realmente pacificador



governantes das capitanias hereditárias, no século XVIII, expunha os cuidados ao ouvir e julgar de acordo com o mais conveniente, ou melhor, em prol da Coroa Portuguesa e de seus súditos. No decurso temporal, após a Independência do Brasil, revoluções, lutas de emancipação, golpes de Estado até chegar ao atual Estado Democrático de Direito. As diversas lutas e conquistas democráticas foram essenciais para oxigenar os sistemas estatais e as entidades privadas, o mesmo veio com as ouvidorias, que auxiliam sobremaneira ao arejamento das estruturas estatais herméticas.

Hodiernamente, com milhares de Ouvidorias no Brasil, cada vez mais é difundido o instituto da Ouvidoria / Ombusman. E foi em Fortaleza/CE, no ano de 1997, que surgiu a Associação Brasileira de Ouvidores, ou ABO/CE, com Estatuto e o Código de Ética próprios, no intuito de regulamentar a função de ouvidor<sup>864</sup>. O Estatuto da ABO/CE, bem ressalta em art. 2º, alíneas, que:

[...] A “ABO-CE” fica instituída com as seguintes e primordiais finalidades:

a) Congregar todos os profissionais que exerçam as atividades e funções de Ouvidor – “Ombudsman” – assim como aqueles que exerçam as atividades afins dentro do

---

ou na busca de soluções de controvérsias.

864 O Ouvidor deve possuir alguns atributos básicos, tais como, discricção, bom senso, conhecimento, bom ouvinte, imparcialidade, liderança, experiência, senso de urgência, autonomia, dentre outros. Ainda, é salutar diferenciar Serviço de Atendimento ao Consumidor/ Cliente (SAC), Fale Conosco, Ouvidoria e Ombudsman.

campo de defesa da cidadania, dos direitos individuais e do meio ambiente.

b) Tornar conhecida, apreciada e respeitada a instituição da Ouvidoria, como instrumento de aprimoramento democrático e defesa dos cidadãos.

c) Colaborar na criação de Ouvidorias em qualquer campo de atividade em que elas se fizerem necessárias.

d) Defender a instituição da Ouvidoria, assim como os profissionais que nela militam, contra os abusos e pressões de qualquer natureza, que possam prejudicar seu livre acesso.

e) Prestar colaboração com as autoridades e a comunidade, em assuntos de interesse público e sempre que estiver em jogo o interesse da cidadania.

Com diversas denominações, vale perceber a sutil diferença entre Ouvidor e Ombudsman, onde o importante é valer a cidadania e a melhoria dos serviços prestados, como bem ressalta Adísia Sá, co-fundadora da Associação Brasileira de Ouvidores, em que “o ouvidor, percebe-se, não assume por assumir uma atividade: ele é o modelo do agente público, social e político, com uma carga de obrigações acima de quaisquer pressões ou interesses”, ainda,

“ombudsman é mais específico ao ouvidor de imprensa, segundo a ONO (Organization of News Ombudsmen – Organização dos Ombudsmen de Imprensa) e é assim que se usa no mundo”<sup>865</sup>.

Referente ao instituto do Ouvidor/Ombudsman, a Administração Pública Pátria já prevê a criação e ação de órgãos de atendimento às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos como forma de participação direta e cidadã. A Constituição Federal, com redação proveniente da Emenda Constitucional, EC nº 19/98, art. 3º, em referência ao art. 37, XIX, § 3º, incisos, da CF/88, determina que:

[...] A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto

---

865 Adisia Sá em FILHO, A.; MACIEL, R.; VILANOVA, M. de F. V.; SÁ, A.; (Org.) **Ombudsmen, Ouvidores: transparência, mediação e cidadania.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

no art. 5º, X e XXXIII;  
III - a disciplina da representação  
contra o exercício negligente  
ou abusivo de cargo, emprego  
ou função na administração  
pública.

Verifica-se, no art. 17, Caput, da Lei nº 10.683/2003, in verbis:

À Controladoria-Geral da  
União compete assistir direta e  
imediatamente ao Presidente  
da República no desempenho  
de suas atribuições, quanto aos  
assuntos e providências que,  
no âmbito do Poder Executivo,  
sejam atinentes à defesa do  
patrimônio público, ao controle  
interno, à auditoria pública,  
à correição, à prevenção e  
ao combate à corrupção, às  
atividades de ouvidoria e ao  
incremento da transparência  
da gestão no âmbito da  
Administração Pública Federal.

E ainda, à criação de Ouvidorias, a EC de nº 45/04, no art. 130-A,  
V, § 5º, dispõe que:

Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

### 3 A CRIAÇÃO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS E SUAS OUIDORIAS

No Brasil Imperial, as origens da Defensoria Pública remontam desde as Ordenações Filipinas, por força da Lei de 1823 vigorando até finais de 1916. Estas Ordenações determinavam a gratuidade jurídica<sup>866</sup>, prenúncio da Defensoria, verbis: “§ 10 - Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de rais, nem por onde pague o agravo, e dizendo na audiência uma vez o Pater Noster pela alma Del Rey Don Diniz, ser-lhe-á havido, como se pagasse os novecentos réis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo”.

Ao chegarem das terras lusas os doutores em Direito, em 1827 surgem os primeiros cursos de Direito no Brasil Império, sendo que as primeiras turmas formaram em São Paulo e Olinda,

---

866

Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia>>. Acesso em 02 maio de 2012.

e a posteriori, Recife. No início a idéia era reunir os primeiros advogados e formar a Associação de Advogados na Corte, ligado ao Império, mas o grupo convocado à época, ao elaborar os Estatutos, após sua redação definitiva, nomeou de Instituto dos Advogados Brasileiros<sup>867</sup>. Somente em 1843, por AVISO, em brevíssima tramitação, deferido pelo então Imperador Pedro II, recebendo a chancela do ministro da Justiça, surgia oficialmente o Instituto dos advogados Brasileiros, ou IAB.

Em maio de 1897, a preocupação em institucionalizar um serviço de assistência jurídica pública leva a cidade-estado, antiga Cidade de Guanabara, atual cidade do Rio de Janeiro a, expedir um Decreto instituindo oficialmente o serviço de Assistência Judiciária<sup>868</sup>. A Constituição Federal de 1934 acabou formalizando a expressão Assistência Judiciária em seu art. 113, nº. 32, imputando antes ao Estado, atuais, a União e os Estados, a prestação jurisdicional da Assistência aos necessitados<sup>869</sup>, bem como a obrigação de criar órgãos essenciais para esse fim, imenso avanço jurídico e social que promoveram o surgimento da atual Defensoria Pública.

Além da Constituição Cidadã de 1988, as Defensorias Públicas tiveram seu papel jurídico e social amparado e fortalecido com Emendas Constitucionais, Leis Complementares, criação de Conselhos Superiores e Corregedorias, além do reconhecimento

---

867 Hermann Baeta, em obra importante faz uma profunda pesquisa referente a advocacia e a criação da Ordem dos Advogados do Brasil.

868 Felipe Borge, em seu estudo compila dados históricos de outros importante autores, tais como, José Fontenelle Teixeira da Silva e José Carlos Barbosa Moreira.

869 Posteriormente foi criada a lei 1060/50, referente à gratuidade da assistência jurídica aos necessitados.

público de sua importância e de serviço público relevante.

Com o fortalecimento das Defensorias Públicas à nível federal, estadual, municipal; a preocupação de boa parte das Defensorias foi além, surgindo a necessidade de criar mais Ouvidorias Públicas<sup>870</sup>, denominadas Ouvidorias Externas<sup>871</sup>, com uma maior participação cidadã de todos atores sociais, tanto o público interno como externo<sup>872</sup>. Tal movimento acarreta em importante participação cidadã na gestão pública.

No tocante, a Defensoria Pública de São Paulo foi a primeira instituição jurídica na criação da Ouvidoria independente que dialoga permanentemente com a população por meio do seu Conselho Consultivo<sup>873</sup>, sendo acompanhada por diversas Defensorias Públicas no país, e.g., da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará.

## 4 A OUVIDORIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ

Seguindo entendimento de uma maior participação social e promoção da qualidade dos serviços públicos, em conjunto, com atuação dos movimentos sociais, populares, instituições diversas;

---

870 Ver Decreto nº 3.507, 13 de junho de 2000.

871 Ver Lei Complementar nº 132, de 2009; que foi aplicado inicialmente em seis (06) estados: Acre, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e São Paulo.

872 O público interno compreende os das Instituições Públicas, quanto ao público externo são os cidadãos, ressaltando que todos têm a mesma importância.

873 O Conselho Consultivo tem mandato de dois anos e é formado por pessoas da sociedade civil organizada, que têm na sua militância o compromisso com os princípios e atribuições da Defensoria Pública, como a promoção do acesso à Justiça, tendo como fundamento de atuação a prevenção dos conflitos e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalidade; e a redução das desigualdades sociais.

a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará (DPGE/CE), no primeiro semestre de 2011, de forma pioneira, tornou público à abertura do processo eleitoral para escolha de seu Ouvidor Geral<sup>874</sup>, com a indicação de pessoas da sociedade civil organizada, vetada a participação de integrantes de carreira, seus cônjuges ou companheiros. Depois, realizada uma eleição democrática de seus pares seria encaminhada uma lista tríplice, nesse momento a escolhida do Ouvidor Geral é feita pelo Conselho Superior da DPG/CE<sup>875</sup>.

A eleição pioneira tornou como Ouvidora Geral, em audiência pública e democrática, uma mulher participante de movimentos sociais, fora dos padrões observados nos setores públicos e privados. A idéia surge no intuito de oxigenar, articular, criar intercâmbios e empoderamento dos atores sociais dentro das esferas públicas, no caso, da Defensoria Pública Geral do Estado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, observa-se que, após a difusão do instituto do Ombudsman e seu modus operandi, tanto em âmbito público como privado, o procedimento nos países e entidades não é uníssono, devido possuir especificidades em cada sistema estatal e privado. Fato comprovado devido às legislações específicas; modo de eleição, admissão, demissão, exoneração; autonomia funcional

---

874                      Edital nº 01/2011, D.O.E., Série 3, Ano III, nº 807, em 09 de maio de 2011,.

875                      No edital consta que a Ouvidoria Geral é órgão auxiliar da Defensoria Pública Geral do Estado, de promoção da qualidade dos serviços prestados pela Instituição.



e financeira; raio de alcance institucional, eficácia e poder de decisão; dentre outros pontos essenciais.

O ideal à missão do ser Ouvidor/Ombudsman é ir além do básico, que é auscultar, assimilar e fazer entender, valer a cidadania, a melhoria dos serviços e a busca da justiça social; e acima de tudo, primar pela liberdade, autonomia e eficácia em suas ações. O ideal é que precisa cada vez ser transformado no real. Se a intenção comum é de informar, alertar ou coibir abusos deve-se efetivar os direitos já existentes e ainda, que os deveres sejam realizáveis, de responsabilidade comum. Quanto, à exigência do ser e do dever ser, não deve exigir de outrém mas a cada pessoa e entidade cabe sua parte, o exercício dessa cidadania.

No caso das Defensorias Públicas, especificamente, da DPGE/CE, seu pioneiro e importante modelo de participação cidadã, popular, democrática e com independência, surge em momento oportuno no sentido de revitalizar os poderes públicos, com o intercâmbio e união de forças ao combate das mazelas sociais que assolam nosso país e vitimizam a cada dia os hipossuficientes, dos quais a Defensoria Pública mais luta nos árduos embates jurídicos, lutando pelo bem comum e a justiça.

Destarte é salutar a existência da Ouvidoria Externa, e diria, popular, da DPGE/CE, isso enquanto houver total autonomia, independência e suporte necessário (ouvidores adjuntos, funcionários, material de expediente e ambiente próprio), afim de desempenhar o verdadeiro ofício de Ombudsman com qualidade e dignidade em servir o próximo e à nação. Pois estar, ombro a ombro, junto à Defensoria Pública é exigir que a garantia

constitucional de ser um dos administradores da Justiça, dentro e fora da entidade, seja realmente cumprida.

E assim, reconquistar o respeito e a dignidade do usuário do serviço, o cidadão que vem pedir auxílio; e ainda, que o serviço oferecido seja não só direcionado ao público externo mas também ao interno.

## REFERÊNCIAS

ACUÑA, F. J. El Ombudsman Contemporáneo: entre la fidelidad al Origen y el Experimentalismo Institucional. Mexico, D.F.: Fundación Konrad Adenauer/Miguel Ángel Porrúa, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. Estatutos Sociais. Fortaleza:ABO, 1997.

BAETA, H. A. (Coord.). História da Ordem dos Advogados do Brasil: O IAB e os Advogados no Império. Vol. 1. Brasília: OAB, 2003.

\_\_\_\_\_. História da Ordem dos Advogados do Brasil: Luta pela Criação e Resistências. Vol. 2. Brasília: OAB, 2003.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. 5 ed. Vol. 2. Brasília: UnB 2000.

BORGE, Felipe Derzozzi. Defensoria Pública: uma breve história. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia/>>. Acesso em: 02 maio 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Vade Mecum. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CORTE, G. D. La Vuelta al Globo: Condiciones de La Expansión del Ombudsman en el Mundo a Partir de La Segunda Guerra Mundial. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, n. 69, 2000. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn-69-21.htm/>>. Acesso em: 02 maio 2012.

FILHO, A.; MACIEL, R.; VILANOVA, M. de F. V.; SÁ, A.; (Org.) Ombudsmen, Ouvidores: transparência, mediação e cidadania. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

HOUAISS, A.; VILLAR, M de S. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.



# ANEXO I

## PACTO FORUM JUSTIÇA

### PACTO FÓRUM JUSTIÇA – RIO DE JANEIRO

Reunidos nos dias 8 e 9 de dezembro de 2011, na Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, ouvidores externos das Defensorias Públicas, profissionais do direito, professores (as), servidores (as), defensores (as) públicos (as), juízes (as), membros do Ministério Público, estudantes do Rio de Janeiro e de outras localidades do país apresentam esse pacto de

compromisso pela construção de uma pauta democrática para o sistema de justiça brasileiro.

O Fórum Justiça é uma iniciativa articulada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) e pelo Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade (DHPJS), em parceria com um amplo conjunto de movimentos sociais e organizações da sociedade civil que vêm construindo a iniciativa do Fórum. Também contou com o apoio da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres, ONU-Mulheres, Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) e Defensores Públicos em Movimento (DPMOV). E é acompanhado pelo Conselho Consultivo que assina em conjunto este documento.

Este pacto é fruto de uma longa formulação coletiva travada por meio de debates realizados em 2011. Uma das grandes motivações desse processo consiste em seguir com o debate em torno das 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade e emprestar sentido ao modelo de justiça integrador previsto na Declaração vinculada ao referido documento. Desde então, o sentido dado à justiça integradora foi aquele que levou em consideração a necessidade de reconhecimento, redistribuição e participação popular, com ênfase na justiça como serviço público. Aprofundando a vertente democrática da Reforma de Justiça, os grupos, identificados por suas pautas específicas, embora não restritas e fechadas, passaram a se reunir junto aos facilitadores temáticos para debater os seguintes aspectos: a) identidade perante o sistema de justiça; b) obstáculos para a entrada no sistema de justiça; c) ações estratégicas e d) propostas para a democratização do sistema.

As reuniões preparatórias resultaram em um rico material de impressões, percepções e propostas para a atuação comprometida com a ampliação da participação popular no sistema de justiça. Essa é a agenda prioritária para a produção de justiça substantiva

que agregue reconhecimento e redistribuição como resultado da disputa que envolve as instituições do sistema e as necessidades daqueles grupos que, historicamente, encontram os entraves mais radicais à afirmação de seus direitos.

Este pacto afirma a transversalidade das diferentes demandas, uma vez que a pluralidade de identidades que caracterizam as lutas específicas formula a riqueza do projeto comum de superação dos obstáculos à democratização do sistema de justiça.

Apresentamos, portanto, o conjunto de caminhos e propostas formuladas pela reunião de instituições do sistema de justiça e movimentos e atores sociais comprometidos com a inclusão de uma pauta popular, cidadã e substantiva para o sistema.

Pautas Nacionais para a democratização do sistema de justiça:

1. Conferência Pública do sistema de justiça, articulada a partir dos estados para uma conferência nacional.
2. Seguimento e avaliação da aplicação das “100 Regras de Brasília para Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”.
3. Ouvidoria externa em todos os órgãos do sistema de justiça.
4. Implementação da Defensoria Pública em todas as comarcas brasileiras, com destaque para a imediata criação no Estado de Santa Catarina.
5. Inclusão da matéria direitos humanos em todas as Faculdades de Direito, escolas de formação de carreira, concursos públicos para ingresso nas carreiras do sistema de justiça.

6. Projeto de emenda constitucional para a instituição de mandato para os Ministros do Supremo Tribunal Federal.
7. Transparência no procedimento e compromisso com os direitos humanos como critérios para indicação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.
8. Chamada pública para indicação das vagas da sociedade civil para o Conselho Nacional de Justiça.

Essas pautas não encerram as construções do movimento Fórum Justiça, que seguirá suas articulações a partir da replicação da reunião geral realizada no Rio de Janeiro nesta data em outras localidades do país, já indicada a instalação de Fóruns em Porto Alegre e Teresina nos próximos anos.

A esse documento junta-se a reunião das propostas extraídas dos grupos de trabalho do Fórum Justiça.

## **RIO DE JANEIRO, 09 DE DEZEMBRO DE 2011**

1. Aldeia Indígena TEKOA MBOY-TY Camboinhas □ Niteroi/RJ
2. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados □ ACNUR
3. Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB
4. Articulação Justiça e Direitos Humanos - Jusdh
5. Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - ABGLT



6. Associação das Comunidades Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro- ACQUILERJ
7. Associação de Moradores e Amigos da Cidade dos Meninos - AMACM
8. Associação de Mulheres Negras Aqualtune
9. Associação de Pescadores Artesanais e Catadores de Siri da Praia da Luz, Itaoca-São Gonçalo - APESCASIRILUZ
10. Associação Homens do Mar da Baía da Guanabara - AHOMAR
11. Ativistas independentes de direitos humanos
12. Atores do Sistema de Justiça
13. Autismo Desenvolvimento Feliz com Amor - ADEFA
14. Cáritas Arquidiocesana Do Rio de Janeiro - CARITAS-RJ
15. Casa Abrigo Cora Coralina
16. Central de Movimentos Populares - CMP
17. Centro Acadêmico Luiz Carpenter □ CALC/UERJ
18. Centro de Articulação de Populações Marginalizadas - CEAP
19. Centro Integrado de Apoio a Mulher - CIAM
20. Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação - CEPIA
21. Coletivo de Estudantes Denegrir
22. Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da ALERJ - CDDM/ALERJ
23. Comissão de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis
24. Comissão de Direitos Humanos do IAB
25. Comissão de Igualdade Racial da OAB/RJ (OAB-CIR)
26. Comissão OAB-Mulher

27. CONEP
28. Conselho Estadual dos Direitos do Negro - CEDINE
29. Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro - CONDEDINE
30. Conselho Popular
31. Conselho Regional de Psicologia
32. Coordenação do Pronasci do Borel
33. Coordenação Regional dos Estudantes de Direito □ CORED/RJ
34. Criola
35. Federação Municipal das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro - FAM-RIO
36. Federação Nacional dos Estudantes de Direito - FENED
37. Fiocruz
38. Fórum Comunitário do Porto
39. Fórum Permanente de Saúde no Sistema Penitenciário
40. Grupo Arco-íris
41. GT Combate ao Racismo Ambiental
42. Humanitas Direitos Humanos e Cidadania
43. Instituto de Estudos da Religião – ISER
44. Instituto de Pesquisa das Culturas Negras - IPCN
45. Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS
46. Jacarelândia
47. Liga Brasileira de Lésbicas - LBL
48. Mariana Criola
49. Militantes independentes contra a violência doméstica
50. Militantes independentes contra o racismo

51. Movimento Antimanicomial
52. Movimento D'ELLAS
53. Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis □ base RJ - MNCR-RJ
54. Movimento Nacional de Luta Pela Moradia -MNLM
55. Movimento União Popular - MUP
56. Núcleo da Diversidade da Petrobrás
57. Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio
58. Núcleo de Estudos de Desigualdades e Relações de Gênero - NUDERG
59. Ocupação Quilombo das Guerreiras
60. ONG Ecos do Futuro
61. ONG Estimativa
62. PACS (Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul)
63. Pastoral de Favelas
64. Rede de Comunidades e Movimentos Contra a violência
65. Rede de Economia de Manguinhos
66. Rede nacional de Religiões brasileiras e Saúde
67. Setorial Estadual LGBT do PT-RJ
68. Sindicato dos Pescadores Profissionais e Pescadores Artesanais do Estado do Rio de Janeiro SINDPESCA-RJ
69. Sindicato dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social no Estado do Rio de Janeiro – Sindsprev/RJ
70. THEMIS Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

Organizadores:

Associação Nacional dos Defensores Públicos □ ANADEP

- André Castro

- Antonio Maffezolli

- Rosane M. Reis Lavigne

- Sara Quimas

Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade □  
DHPJS

- José Ricardo Cunha
- Carolina Vestena
- Rodolfo Noronha
- Maria Gabriela Viana Peixoto
- Dandara Araújo
- Julia Andrade
- Tatiana Machado
- Maísa Sampaio
- Gustavo Muniz

## **APOIO**

Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL-MJ)

Secretaria de Políticas para Mulheres

ONUMulheres

Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP)

Defensores Públicos em Movimento (DPMOV)

## **CONSELHO CONSULTIVO**

Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB

Colégio Nacional de Ouvidores de Defensorias Públicas

Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher -CLADEM

Grupo Candango de Criminologia – UNB

Instituto de Estudos da Religião □ ISER

Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ

Setor de Direitos Humanos do MST

Terra de Direitos

Facilitadores dos Grupos de Trabalho

## **GT EDUCAÇÃO JURÍDICA PARA DIREITOS:**

- Priscilla Mello – UFRJ
- Vinicius Alves – CALC-UERJ/ FENED

## **GT GÊNERO:**

- Arlanza Rebello - DP/RJ
- Ana Paula Sciamarella - DHPJS
- Rosimeire Andrade - DP/RJ
- Cecília Perlingeiro - DHPJS

## **GT MINORIAS:**

- Patricia Magno - DP/RJ
- Carolina Anastácio - DP/RJ

## **GT MORADIA:**

- Adriana Britto - DP/RJ
- Maria Lúcia de Pontes - DP/RJ
- Roberta Frankel - DP/RJ

## **GT PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE:**

- Ana Carolina Costa- DHPJS
- Maria Júlia Miranda - DP/RJ
- Renata Tavares - DP/RJ

## **GT RAÇA:**

- Luciane Rocha - CRIOLA
- Lúcia Xavier - CRIOLA

## **GT VOLTA REDONDA:**

- João Helvécio de Carvalho - DP/RJ





---

# REUNIÃO DAS PROPOSTAS DOS GRUPOS DE TRABALHO

## GT EDUCAÇÃO JURÍDICA PARA DIREITOS

1. A participação da sociedade civil nas decisões administrativas da Universidade e da Faculdade de Direito.
2. A participação da sociedade civil na reforma dos currículos do curso de Direito.
3. Matrizes curriculares que permitam ao estudante escolher qual formação deseja ter para a sua vida profissional e acadêmica.
4. A participação da sociedade civil nos concursos de admissão de novos agentes do Sistema de Justiça e na reformulação do exame da OAB, com exigência de, por exemplo, estágio probatório de vivência em assentamentos, comunidades e estabelecimentos de privação de liberdade.
5. A expansão da política de cotas raciais e sociais para o vestibular e concursos públicos da área jurídica como

forma de democratizá-los.

6. A inclusão de disciplina de Direitos Humanos e Movimentos Sociais no curso de Direito e cursos a serem ministrados pelos próprios movimentos sociais.
7. Investimento em pesquisa voltada para os Direitos Humanos e as demandas de direitos das classes populares e movimentos sociais.
8. Investimento em uma extensão universitária de qualidade que aproxime os (as) alunos (as) das classes populares e movimentos sociais, prezando por demandas coletivas e direitos difusos e prática legislativa em favor de seu empoderamento.
9. O retardamento das práticas de estágio para o final da faculdade em prol da pesquisa e da extensão e fornecimento de bolsas de permanência a título de assistência estudantil para alunos (as) que necessitem estagiar ou trabalhar durante as fases iniciais do curso.
10. A aplicação da Lei do Estágio.
11. O incremento das bolsas de pesquisa e extensão.
12. Expandir a experiência de algumas Universidades, de terem turmas especiais voltadas para assentados (as) e jovens dos movimentos sociais para que tenham conhecimento jurídico para ser aplicado diretamente em suas realidades

sociais.

13. Estímulo aos estágios de vivência em assentamentos rurais e em comunidades.
14. Criar núcleo de negros e negras, LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) e núcleo de mulheres nas Faculdades de Direito, à semelhança das respectivas setoriais que atuam na Federação Nacional de Estudantes de Direito - FENED e congregando demais movimentos sociais que já possam ter representantes dentre os (as) estudantes, como o movimento pela legalização das drogas.
15. Que o movimento estudantil seja um facilitador entre os movimentos sociais e a Universidade, promovendo cursos, palestras e seminários que disseminem as suas lutas.
16. Busca da percepção das Faculdades de Direito como integrantes do sistema de justiça.

## GT GÊNERO

1. Institucionalizar procedimentos/mecanismos que exijam reuniões entre Juízes (as), com a participação popular.
2. Criar uma agenda de audiências públicas, no mínimo duas por ano, no âmbito do Poder Judiciário, com participação de juízes (as) e outros atores do Sistema de Justiça e a

sociedade civil, devendo a pauta ser objeto de decisão e discussão conjunta entre todos (as) os (as) envolvidos (as).

3. Modernizar o conceito de Governança do Poder Judiciário, criando instâncias de participação popular.
4. Participação paritária de mulheres na formação do Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça.
5. Realizar cursos, palestras e seminários sobre o a composição do Sistema de Justiça, envolvendo todos os atores do sistema de justiça.
6. Inclusão nos currículos escolares de temas sobre direitos/ educação em direitos com ênfase na questão de gênero.
7. Criação de ouvidorias ou implementação daquelas já existentes, nos moldes de ouvidoria externa, observando uma alternância que promova a equidade de gênero.
8. Preparar/informar a população para o uso adequado dessas instâncias.
9. Capacitação e sensibilização de todos os atores do Sistema de Justiça.
10. Educação específica em questão de gênero para a sociedade em geral.
11. Criação de um "Cartão Justiça" habilitado para viabilizar o

acesso gratuito ao transporte de modo a garantir o acesso à justiça.

12. Realização de pesquisa sobre o Sistema de Justiça, através de um programa de bolsa criado pelo Ministério da Justiça e Secretaria de Políticas para as Mulheres.
13. Retornar à discussão sobre a importância da garantia do Estado Laico.
14. Discutir a descriminalização do aborto.
15. Pesquisar e debater sobre a questão da prova nos processos de violência contra a mulher, de modo a suprir as dificuldades enfrentadas pelas mulheres, quer seja nos processos de crimes sexuais, violência psicológica e moral, quer seja naqueles cometidos em ambientes onde não haja testemunha.
16. Criação de protocolo de atendimento das mulheres em situação de violência nas delegacias de polícia e delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAMs), de modo que se faça constar nos registros de ocorrência a descrição minuciosa das suas condições físicas e emocionais para o fim de melhor instrumentalização do futuro processo.
17. Capacitação e sensibilização de todos os atores do Sistema de Justiça para as questões de gênero.
18. Atuação nos cursos de direito, com alteração da lógica

de distanciamento e de poder imputada desde o início da formação.

19. Realizar seminários sobre educação em direitos organizados pelo próprio poder judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça.

## GT MINORIAS

Considerando o sentido de minoria dado por um integrante do grupo - “deve-se falar em “minorias” quando se tem em conta a luta contra a hegemonia de poder” - foram estabelecidas as seguintes propostas:

1. Implementação de Ouvidorias Externas e Independentes (entende-se como tal aquelas dotadas de orçamento próprio, autonomia, estrutura física e de pessoal, com Ouvidor (a) eleito (a) para exercer mandato por tempo determinado e com garantias de independência), sendo recomendável que em sua estrutura haja a previsão de Conselho Adjunto composto por representantes de todos os segmentos da sociedade civil e, ainda, a realização de audiências públicas in loco.
2. Capacitação de atores, como lideranças de movimentos sociais.
3. Criação e implementação de Centro de Referência em Direitos Humanos.

4. Necessidade de se pensar a inserção dos "não-cidadãos (as)" no Sistema de Justiça.
5. Capacitação dos atores que compõem o Sistema de Justiça, através de cursos obrigatórios e permanentes, em todas as etapas da carreira, lecionados por representantes da sociedade civil. Pretende-se a humanização dos atores, por meio de sua capacitação.
6. Inclusão, nas grades curriculares das Faculdades de Direito, de matérias voltadas à defesa dos grupos vulneráveis; bem como a contextualização de todas as matérias no sentido de abordar, sempre, os direitos humanos e a realidade das minorias.
7. Possibilidade de que as Conferências sejam convocadas pelos movimentos sociais e não apenas pelas instituições às quais estariam vinculadas.
8. Priorização de demandas, foco em determinadas questões, para que se possa alcançar uma atuação objetiva, que não se restrinja a meras subjetividades.
9. Criação de Comissões que atuem como canal de interlocução entre os representantes dos movimentos sociais e integrantes do Sistema de Justiça.
10. Garantir nos cadastros e documentos (fichas de atendimento, petições, sentenças) a utilização do nome social e nome civil.

## GT – MORADIA

1. Ouvidorias externas populares na Defensoria Pública, Ministério Público e Magistratura, com rotatividade de participação.
2. Reuniões e audiências públicas constantes nas instituições que integram o sistema de justiça, a serem realizadas também nas comunidades, em dias e horários acessíveis (finais de semana); e participação e possibilidade de manifestação nas reuniões dos respectivos conselhos superiores.
3. Participação de representantes dos movimentos sociais nos cursos de formação destinados às carreiras que integram o sistema de justiça, como forma de difundir as demandas sociais.
4. Acompanhar indicações e escolha dos ministros (as) do STF, desembargadores (as), Defensor (a) Público (a) Geral, Procurador (a) Geral de Justiça e Presidente (a) do Tribunal de Justiça.
5. Participação popular na elaboração do plano de atuação da Defensoria Pública mediante realização de conferências públicas.



6. Compromisso de todas as instituições do sistema de justiça com a educação em direitos, já que o conhecimento sobre direitos constitui um requisito para que o cidadão conheça e busque tais instituições, o que pode ser feito, dentre outras formas, com cursos de capacitação para lideranças comunitárias, inclusive nas comunidades, com emissão de certificado e em parcerias com as Universidades, conferindo-se horas de atividades complementares para os (as) estudantes envolvidos (as).
7. Presença do juiz/juíza nas comunidades para ouvir os (as) moradores (as) e prestar informações no caso de conflitos coletivos envolvendo o direito à moradia e questões de território (quilombolas, indígenas etc.).
8. Alteração legislativa referente ao procedimento das possessórias, a fim de incluir expressamente as Diretrizes do Comitê das Nações Unidas (Observação Geral nº 7) na legislação interna: exigência da comprovação do exercício da função social da posse e propriedade como requisito para concessão de liminar e necessidade de audiência prévia de conciliação no caso de conflitos coletivos.
9. Atuação do (a) advogado (a)/defensor (a) público (a): além de garantir a defesa por meio de petições bem fundamentadas, é imprescindível o acompanhamento constante do caso, mediante despacho pessoal com juízes (as) e desembargadores (as), distribuição de memoriais; além de estar presente in loco no caso de despejos forçados, para evitar a violação de direito à moradia e outros correlatos.

10. As instituições devem fazer um levantamento de dados para saber o perfil das pessoas atendidas (cor/raça, idade, sexo e identidade de gênero), incluindo tais dados nas fichas de atendimento, diagnosticando quem está ou não acessando o sistema, a fim de permitir definição de políticas destinadas a tais grupos.

## GT – PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE

Considerando a dificuldade de mobilização para o Fórum Justiça, o GT Pessoas Privadas de Liberdade decidiu manter e ampliar a articulação com o objetivo de discutir amplamente o programa apresentado e inserido no relatório final. As propostas apresentadas são indiscutivelmente legítimas, uma vez que nascidas das discussões que permearam os encontros do GT. Contudo, carecem de representatividade, pois precisam agregar debates com internos, egressos e familiares. A proposta é de construir uma agenda conjunta para o ano de 2012. Contudo, listamos algumas ações estratégicas como grupo formado:

1. Ampliar os espaços de controle social para dar visibilidade à temática privados de liberdade através da criação de corregedorias autônomas e independentes; criação de ouvidorias externas na administração penitenciária e em todo o sistema de justiça; e realização de audiências públicas.
2. Ocupar espaços já existentes para a defesa da agenda, como o Comitê de Prevenção e Combate à Tortura e o Fórum

Permanente de Direitos Humanos do Poder Judiciário.

3. Propor a realização de um programa em educação para os direitos, dirigido ao (à) usuário (a) do sistema de privação de liberdade, adequando a abordagem à especificidade do grupo.
4. Sensibilizar o sistema de justiça no sentido de que o manicômio não deve servir como espaço de privação de liberdade.

## GT RAÇA

1. Que os (as) participantes deste Fórum entendam que o combate ao racismo patriarcal e da estrutura que legitima tal prática deve ser responsabilidade de todos (as), e não somente de negros e negras.
2. Combater o racismo institucional em todas as instâncias do sistema de justiça, visando:
  - a) Coibir condenações com base em estereótipos e representações racistas;
  - b) Impedir medidas racistas nas decisões do judiciário e na aplicação das leis;
  - c) Ampliar o acesso os direitos da população negra especialmente a população que vive na rua;

- d) Ampliar o quadro de negras e negros como operadores e operadoras do direito atuantes no sistema de justiça, bem como o ingresso de negros e negras na magistratura inclusive por intermédio do quinto constitucional;
  - e) Concessão de bolsa para estudantes negros (as) ingressarem nas Escolas de Magistratura e nas escolas da Defensoria Pública;
  - f) Inclusão de temas raciais e do conhecimento da legislação antirracista nos concursos públicos.
3. Combater o racismo institucional presente no modus operandi das polícias judicial, militar e municipal.
  4. Garantir o direito de ir e vir de qualquer cidadão e cidadã, especialmente o da juventude negra.
  5. Exigir o fim do genocídio da população negra através do combate ao extermínio dos (as) jovens negros (as) e à esterilização das mulheres negras.
  6. Retirar de todos os órgãos do sistema de justiça símbolos de qualquer religião, considerando a laicidade do Estado Brasileiro.
  7. Recomendar a criação de varas especializadas em questões

raciais no Poder Judiciário.

8. Recomendar a criação de um núcleo de atendimento de questões raciais na Defensoria Pública.
9. Incentivar a geração de dados sobre o Sistema de Justiça para que possa ser criada jurisprudência em casos de racismo.
10. Incluir em todas as fichas de atendimento no Sistema de Justiça o quesito raça/cor.
11. Implementar o Plano Nacional de Saúde da População Negra em todos os estados brasileiros.
12. Exigir a presença de um defensor público em casos de remoção.
13. Incentivar a reformulação do currículo do ensino do direito para que torne obrigatório o estudo de relações raciais no Brasil e de direitos afrodescendentes na formação dos (as) advogados (as).
14. Formar uma boa estrutura de acesso à Justiça pela sensibilização de estagiários (as), defensores (as) públicos (as), promotores (as) de justiça, entre outros, para a questão

racial.

15. Atuar sobre as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça - CNJ para inclusão das apurações e punições dos crimes de racismo nas metas de celeridade e eficiência.
16. Realizar seminários para a população negra com o objetivo de informar sobre o funcionamento do sistema de justiça, sobre os direitos, e sobre como gerar evidências nos casos de racismo.
17. Implementação de cotas raciais e sociais em todas as universidades públicas brasileiras.
18. Sugerir que o sistema de cotas raciais seja implementado em todas as esferas e portas de entrada do sistema de justiça.
19. Cumprimento da legislação que garanta o direito à terra para as Comunidades Quilombolas.
20. Incorporar nas análises das violações dos direitos as dimensões DHESCAS-Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais.
21. Incorporar nas análises de casos de violação do direito ao meio ambiente a dimensão do racismo ambiental.

22. Garantir os direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas.
23. Tendo em vista que o documento As 100 Regras de Brasília por Instituições do Sistema de Justiça do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile: O Acesso à Justiça de Pessoas em Condições de Vulnerabilidade não versa sobre questões raciais, propomos que a este documento seja incorporada a Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata<sup>876</sup> adotada em 8 de setembro de 2001 em Durban, África do Sul, dando especial atenção às propostas sobre Assistência Legal; Legislação Nacional e Programas e Remédios; e reparações e indenizações, presentes, respectivamente, nos parágrafos 160 a 162; 163 e 164; e 165 e 166 daquela Declaração.

## GT VOLTA REDONDA

O grupo reuniu integrantes de vários seguimentos organizados da sociedade civil: mulheres, negros, moradia, catadores, religião, ética na política, pré-vestibular cidadão, professores e outros interessados no debate referente à reforma do sistema de justiça, em especial no que se refere à participação popular, tornando esse sistema mais democrático.

Após várias reuniões preparatórias, decidiu-se instituir em caráter permanente o Fórum Justiça na região e desenvolver uma Escola Popular Itinerante de Direitos Humanos.

---

<sup>876</sup> Ver Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata em <http://www.geledes.org.br/racismo-preconceito/defenda-se/830-declaracaodurban> . Acesso em 09.12.2011.







