

Propostas para uma Atuação Estratégica da Defensoria Pública orientada à Redução da Pobreza

I. Introdução

O tema do VIII Congresso Nacional dos Defensores Públicos faz referência ao termo *cidadania*. Em sua concepção tradicional¹, cidadania diz respeito aos privilégios garantidos aos membros de uma determinada comunidade política, traduzidos no direito de participação igualitária em deliberações coletivas aptas a regulamentar a vida social da mesma comunidade². Assim compreendida, a noção de cidadania tem natureza de um ‘status legal’³, o qual, de forma mais prática, comumente se manifesta no direito a voto em eleições periódicas.

É de suma importância que se garanta a todos a participação na consecução dos objetivos da nação, ainda que tal se dê de forma indireta. Dentre os inúmeros atores aptos a contribuir para este desiderato, a Defensoria Pública certamente se destaca.⁴ Isto porque, estando ela incumbida da orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados⁵, é sua a função de garantir que estes acedam à Justiça, entendida como Ordem Jurídica Justa. O que a noção de cidadania demanda é exatamente que os membros de determinada comunidade política (os cidadãos) participem de forma igualitária do estabelecimento da ordem jurídica que vigorará para todos. Ora, se cabe à Defensoria Pública garantir acesso dos mais necessitados a uma ordem jurídica justa, lhe há de caber, também, a função de lhes garantir acesso à própria formação da ordem jurídica, justamente para que ela seja justa. Incumbe-lhe, assim, *inter alia*, assegurar que seus assistidos possuam os documentos necessários garantidores de sua posição de membros da comunidade política⁶, assim como buscar reformas legislativas no interesse dos mais necessitados.

¹ Richard BELLAMY (2008) explica que existem diversas concepções de cidadania. Por ora, uma definição tradicional de tal termo será suficiente.

² BELLAMY (2008), p. 1.

³ Suzanne OBOLER (2006), p. 5.

⁴ Certamente não é por outra razão que a nova redação proposta pelo Projeto de Lei Complementar 28/07, ao art. 1º da LC 80/94, enfatiza a proteção dos direitos humanos e do exercício de cidadania.

⁵ Conforme dispõe o conhecido texto do artigo 134 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁶ A recente iniciativa da Defensoria Pública do Rio de Janeiro – ‘Cidadão tem Nome e Sobrenome’, no âmbito da Campanha Institucional Permanente ‘Cidadania, eu Defendo’, iniciada em 2008 – que objetivou a erradicação do sub-registro civil, constitui um muito bem sucedido exemplo de garantia do status legal de cidadão.

Mas não é só. Isto é, embora a igualdade de todos nos processos democráticos seja uma grande conquista em si mesma, tal não é o fim; é apenas o começo. Realmente, uma importante consequência da conquista do status legal de cidadão é o ‘empoderamento’ das pessoas. Em outras palavras, o status legal de cidadão tem o potencial de assegurar que as pessoas manifestem suas vontades e que efetivamente participem dos debates políticos. Tal a verdadeira cidadania, que OBOLER (2006) chama de ‘experiência vivenciada’, não mero ‘status legal’, não restrita ao direito ao voto e dotada de um potencial reformador inestimável.

Possibilitar-se o exercício da cidadania real se mostra ainda mais relevante quando os cidadãos em questão são aqueles vivendo na pobreza e o objetivo perseguido é a deliberação de políticas públicas voltadas à redução da pobreza. De fato, são exatamente os mais pobres os que mais trabalham para erradicar a pobreza⁷. Como consequência, são eles os mais habilitados a contribuir, simplesmente porque são eles os que detêm o conhecimento mais especializado acerca das possíveis soluções para seus problemas. Assim, a conquista da cidadania pelos mais necessitados é essencial, não somente por seu valor intrínseco independente, mas também porque o seu **efetivo** exercício possibilita a identificação de políticas públicas de redução da pobreza com alto potencial de eficácia. Mais uma razão para que a Defensoria trabalhe para assegurar a cidadania de seus assistidos⁸.

Mas se garantir a participação, através do exercício da cidadania real, poderá contribuir para a redução da pobreza, não se pode perder de vista, ao contrário, que a redução da pobreza tem o potencial de assegurar uma cidadania que se pode dizer natural. Explicamos. Talvez não exista fenômeno mais multifacetado do que a pobreza. Muitas são as suas causas, inúmeras são as consequências de que dela decorrem, incontáveis e cruéis são os círculos viciosos que contribuem para manter as pessoas presas na condição de pobres, muitas vezes por gerações e gerações. No entanto, não obstante as dificuldades envolvendo a questão da definição de pobreza, parece existir unanimidade quanto ao reconhecimento de uma sua grave consequência, qual seja, a de que ela priva

⁷ Tal afirmação é de Moraene Roberts, membro do Movimento Internacional ATD Quarto Mundo, proferida durante seminário realizado em Genebra, em 2007, sobre pobreza extrema e direitos humanos.

⁸ O ‘Projeto Associações’, de iniciativa do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro é um bom exemplo de atuação da Defensoria Pública nesse sentido.

aqueles que a vivem de voz. Como, exatamente, tal acontece? A pobreza leva as pessoas a se serem culpadas de sua situação, a viverem mergulhadas na vergonha e no medo do julgamento alheio⁹. O estigma, o medo de reprimendas, a vergonha de sua própria aparência, as constantes humilhações sofridas decorrentes das inúmeras carências, tudo leva as pessoas que vivem na pobreza a não exercerem seus direitos de cidadania. Do confronto com o desdém de outras pessoas nasce a falta de confiança em si mesmo e o isolamento – e, naturalmente, a falta de participação na vida política da comunidade. Sendo assim, é possível sustentar-se que a redução da pobreza acarretaria uma cidadania que se pode dizer natural ou espontânea – com mais potencial para ser duradoura.

A tese que se pretende avançar, portanto, é a de que, para que a Defensoria Pública de fato represente um passaporte para a cidadania, não é suficiente o foco nos direitos de cidadania de seus assistidos. Embora estes sejam **absolutamente essenciais**, faz-se **também** mister que a Defensoria Pública passe a explícita e estrategicamente trabalhar para o fim de **redução da pobreza de seus assistidos**, porque somente assim a cidadania alcançada será duradoura.¹⁰

Como será possível tal empreitada, considerando que o instrumento de trabalho de que a Defensoria Pública dispõe é o Direito? O tema do relacionamento entre Direito e Pobreza é, de fato, atual e controvertido. Há, por exemplo, quem sustente a existência de um Direito a Não Ser Pobre¹¹. A tese mais repetida é a de que a pobreza constitui uma negação de inúmeros direitos humanos, tais como os direitos à moradia, a uma alimentação adequada, ou à educação. Não procuraremos perseguir, neste momento, a tese de que as Defensorias Públicas devem sustentar a existência a um Direito a Não Ser Pobre (somente porque tal direito ainda carece de elaboração teórica). Ao contrário, procuraremos nos valer dos direitos já reconhecidos, nacional e internacionalmente.

⁹ Conforme Damien-Guillaume AUDOLLENT e Daniel FAYARD (2002), p. 52.

¹⁰ Tais objetivos, aliás, são previstos na nova redação dada à LC 80/94, pelo artigo 2º do PLC 28/07, que a altera: “Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública: I - a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II - a afirmação do Estado Democrático de Direito; III - a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.”

¹¹ Thomas POGGE é um dos defensores da existência de um Direito a Não Ser Pobre, embora ele o faça de forma não jurídica. Vide POGGE (2007). Investigar a existência de tal direito de forma jurídica e ‘justiciável’ é um dos objetivos de nossa pesquisa de Doutorado. Outros objetivos incluem a delimitação do escopo e dos componentes do Direito a um Nível Adequado de Vida, e a investigação acerca da necessidade de um novo remédio constitucional, que propomos seja denominado *Habeas Victus*, procedimentalmente similar ao *Habeas Corpus*, cujo objetivo seria o de assegurar exatamente um nível adequado de vida àqueles cuja existência estivesse ameaçada pela pobreza extrema. Enquanto tais direitos e o respectivo remédio não são teoricamente justificados, diversos direitos sociais poderão ser utilizados em conjunto para o objetivo de redução da pobreza através do Direito.

Poder-se-á argumentar que tal não constitui uma proposta inovadora. E, de fato, não se ignora que as Defensorias Públicas há muito vêm desenvolvendo um excelente trabalho de promoção e garantia de direitos, notadamente sociais e econômicos, relevantes para a redução da pobreza. O que se propõe nesta oportunidade é que, não abandonando tal frente de solução de problemas pontuais, também nos concentremos no problema da pobreza. Para tanto, cremos serem necessárias as mudanças de **mentalidade**, de **paradigma** e de **escopo** que a seguir sugerimos, **para o fim de identificação de casos paradigmáticos¹² e de formulação de políticas institucionais de redução da pobreza**. Mas, antes, uma observação se faz necessária.

Estamos cientes da enormidade da tarefa que a redução da pobreza representa. Não nos escapa também a compreensão de que a implementação de nossas propostas demandaria esforços consideráveis. Da mesma forma, compartilhamos o entendimento de que o Direito não tem senão a capacidade de meramente contribuir para a redução da pobreza. Acreditamos, no entanto, em mudanças razoáveis, talvez baseadas em processos de tentativa e erro, e que pouco a pouco afirmem a Defensoria Pública como ator político de relevância essencial na luta contra a pobreza.

II. A mudança de MENTALIDADE. Do risco do paternalismo, ao ideal de parceria e aprendizado mútuo.

Para que a Defensoria Pública passe a atuar mais estrategicamente na luta contra a erradicação da pobreza, acreditamos ser necessária, em primeiro lugar, a formulação de uma política institucional de combate à pobreza através do Direito. No entanto, para que tal seja, além de estratégica, o mais eficiente possível, cremos ser indispensável a participação das próprias pessoas vivendo na pobreza na própria formulação de tais políticas. Tal se justifica, não só para o fim de evitarmos o paternalismo e possibilitarmos o exercício da democracia no seio da Defensoria, mas também (e simplesmente) porque não detemos conhecimentos especializados acerca da pobreza. Quando se trata

¹² A necessidade de se identificarem casos paradigmáticos para o fim de redução da pobreza foi enfatizada por Cleber ALVES (2008). Confira-se: “Para maior êxito nessa empreitada [de luta pela superação da pobreza], é de grande importância uma atuação estrategicamente ordenada [da Defensoria Pública], buscando identificar casos paradigmáticos (os chamados “*leading cases*” na consagrada expressão em inglês) que possam produzir impacto significativo não só na dimensão concreta mas também na perspectiva simbólica de mudança de mentalidades”. Em grande medida, o objetivo deste ensaio é precisamente o de contribuir com propostas para a bem sucedida identificação de tais *leading cases*.

de conhecimento técnico legal, é evidente que os Defensores Públicos estão mais habilitados a decidirem acerca do melhor caminho a ser trilhado. Afinal são eles os especialistas em assuntos legais. Entretanto, quando se trata de pobreza, os maiores especialistas são aqueles que a vivenciam. Ignorar tal realidade implica desperdiçar um precioso repositório de conhecimento.

Não é por outra razão que as discussões acerca da pobreza no mundo vêm sofrendo uma sensível mudança de mentalidade. A tendência é clara: devemos migrar da participação para a parceria. Vale citar como exemplo o Movimento Internacional ATD Quarto Mundo¹³ que, desde os idos de 1960, foi formado principalmente de pessoas vivendo na pobreza¹⁴, uma realidade que persiste até os dias atuais, não obstante a sua internacionalização e absorção de membros das mais diversas camadas sociais, notadamente acadêmicos e formadores de opinião. Mesmo o Banco Mundial, outrora adstrito a uma concepção econômica de pobreza, vem ostensivamente alterando a sua posição, mais notadamente a partir do ano de 2000, quando publicou a obra ‘Vozes dos Pobres’¹⁵. Tal obra é resultado de um estudo etnográfico levado a efeito em 23 países, incluindo o Brasil, e que alcançou mais de vinte mil pessoas vivendo na pobreza. A premissa utilizada foi exatamente a de que somente se aprende acerca da pobreza com aqueles que nela vivem e contra ela lutam diariamente.¹⁶ O resultado de tal empreitada foi impressionante. Uma vez que as pessoas tiveram a oportunidade de falar, sem medo de serem julgadas, muito se aprendeu a respeito das causas da pobreza e de possíveis caminhos para a sua redução.

Há, de fato, muito que se aprender com aqueles que vivem na pobreza. E, embora, dentre os profissionais do Direito, sejam os Defensores Públicos os mais conscientes de tudo o que a pobreza envolve, é necessário que aprendamos ainda mais com nossos assistidos, que os envolvamos em nossas decisões a respeito de políticas de redução da pobreza. Mas como seria possível colocar tal proposta em prática?

¹³ Vide *site* da organização disponível em <http://www.atd-quartmonde.org/en.html>. Em português: <http://www.atd-quartmonde.org/Portugal-.html>.

¹⁴ Jona ROSENFELD (1989), p. 18.

¹⁵ D. NARAYAN (2000).

¹⁶ De acordo com tal publicação, “Existem 2.8 bilhões de especialistas em pobreza, as próprias pessoas que nela vivem. Não obstante, o discurso desenvolvimentista sobre pobreza tem sido dominado pelas perspectivas daqueles que não são pobres – profissionais, políticos e outros oficiais. Este livro procura reverter tal situação, focando diretamente nas perspectivas e no conhecimento das pessoas pobres”. (Tradução nossa. Nota de rodapé omitida). NARAYAN (2000), p. 20.

A primeira observação que se deve fazer é a de que a pobreza é um fenômeno complexo e altamente sensível a variações locais e culturais. Desta forma, faz-se mister que as políticas institucionais sejam também locais. Assim, *s.m.j.*, deveria caber a cada Defensoria a formulação de sua própria política institucional de redução da pobreza. Para tanto, o primeiro passo consistiria na busca do significado de pobreza local. Consultas públicas, talvez através dos órgãos de Ouvidoria, são essenciais. Pesquisas podem ser levadas a efeito, com formulários simples, em que os assistidos que assim desejassem pudessem expressar suas opiniões sobre o que a pobreza representa e sobre possíveis soluções. Talvez seja essencial, também, que as Defensorias sejam integradas por especialistas em pobreza (como sociólogos e assistentes sociais, especializados em tal área)¹⁷.

Uma vez realizadas tais consultas, seria possível delinear-se um conceito local de pobreza. O passo seguinte consistiria em aplicar o Direito aos problemas identificados, para, então, definir-se a política institucional de redução da pobreza através do Direito, com foco inicial nas áreas mais urgentes para a melhoria da qualidade de vida da população necessitada. A título de exemplo, tal foco inicial poderia se traduzir em campanhas de promoção de determinados direitos, como o direito ao treinamento para o mercado de trabalho; em diálogos entre a Defensoria e organizações prejudiciais à qualidade de vida dos assistidos, como indústrias poluentes das terras destinadas à lavoura de subsistência, em comunidades do interior; ou no ajuizamento de ações coletivas para a melhoria da infra-estrutura de determinadas comunidades.

Embora tais atuações já façam parte do dia a dia da Defensoria Pública, o essencial é que haja uma correlação **explícita** entre elas e o objetivo maior de redução da pobreza, como parte de uma política institucional estratégica. Somente assim acreditamos que tais atuações seriam de fato eficientes para combater a pobreza, o que, por sua vez, contribuiria para colocar a Defensoria na posição de instituição essencial não só à defesa dos direitos dos mais pobres, mas também à luta contra a redução da pobreza.

¹⁷ Nesse sentido, o art. 5º do PLC 28/07 acrescenta o art. 106-A à Seção IV, do Capítulo I do Título IV da LC 80/94, preconizando a descentralização dos serviços da Defensoria Pública, a inclusão do atendimento interdisciplinar e a atuação na tutela dos interesses metaindividuais. Enquanto tal não é implementado, talvez seja a Ouvidoria o órgão mais bem equipado para promover a ponte entre as opiniões dos assistidos e a Defensoria Pública.

III. A mudança de PARADIGMA. Do modelo reativo com foco no problema, ao modelo proativo com foco na pessoa.

Nossa segunda proposta consiste na promoção de mudanças no paradigma de atendimento dos assistidos, de um modelo reativo para outro proativo. O que denominamos ‘**modelo reativo com foco no problema**’ consiste no modelo em que o Defensor Público atua em reação ao problema jurídico que lhe é posto, sem nada perguntar ao assistido que não seja estritamente relevante para a resolução daquele problema específico. É importante frisar desde logo que nada há de errado em tal modelo. A idéia que se pretende avançar aqui é a de que tal não parece ser **suficiente** para a identificação de casos paradigmáticos.

Um ‘**modelo proativo com foco na pessoa**’, ao contrário, demandaria que o Defensor Público ativamente identificasse casos graves de pessoas em situação de pobreza extrema. A maioria dos Defensores Públicos (senão a sua totalidade) já se deparou com casos assim. Quem não se recorda de ao menos um episódio em que, não encontrando solução legal para a penúria de determinado assistido, o Defensor Público lançou mão de seus próprios recursos (financeiros ou de outra natureza) para auxiliá-lo? O ‘modelo proativo’ objetiva exatamente sistematizar tais experiências, para o fim de transformá-las em possíveis casos paradigmáticos. A operacionalização de tal proposta demanda amplos debates, assim como estudos acerca da pobreza. Ademais, por se tratarem de potenciais casos de extrema relevância política, a sua banalização não é aconselhável, daí a necessidade de cautela em sua identificação. Nesta ocasião, a idéia preliminar que se pretende avançar é a que segue.

Todos os Defensores Públicos teriam o dever funcional de se colocarem em uma posição proativa em relação a seus assistidos, de forma a identificar os mais graves casos de extrema miséria. Tal não alteraria suas atribuições, e não deveria acarretar um acréscimo substancial de trabalho. Caberia ao Defensor Público, ao identificar um potencial caso gravíssimo de pobreza (e após consultar o assistido¹⁸), simplesmente, encaminhá-lo órgão especialmente incumbido¹⁹ de lidar com a questão da redução da pobreza. A tal órgão, em primeiro lugar, caberia formular ao assistido

¹⁸ Como dito acima, o paternalismo deve ser evitado e a parceria buscada, daí a necessidade de envolver o assistido.

¹⁹ Talvez um núcleo especializado em redução da pobreza?

perguntas estratégicas que confirmassem a existência de um caso de pobreza extrema gravíssimo²⁰. O passo seguinte envolveria trabalhar com o assistido de forma holística, de forma a ajuizar todas as ações necessárias para a melhoria de sua condição de vida, identificando, também, se for o caso, a viabilidade do ajuizamento de ação coletiva, baseada na constatação de que um problema particular daquela pessoa pode constituir um problema de toda uma coletividade²¹. A possibilidade de realização de acordos extrajudiciais para a solução de um ou mais dos problemas encontrados deveria ser, também, considerada, assim como a orientação e encaminhamento de tal pessoa aos mais diversos órgãos públicos, tudo com o fim de aliviar a pobreza em que ela vive.

A questão da definição das perguntas pertinentes e das respectivas e diversas ações a serem ajuizadas, ou acordos a serem realizados, se reveste de imensas dificuldades, uma vez que depende de uma profunda compreensão da noção de pobreza. Por ora, podemos apenas sugerir algumas áreas relevantes a serem exploradas, nos valendo para tanto do estudo levado a cabo pelo Banco Mundial, acima referido²², e dos ensinamentos de Amartya SEN²³.

Como dito, a pobreza é um fenômeno multifacetado, daí porque não se define, apenas, por privações materiais. Ainda assim, privações materiais são vistas pelos mais pobres como uma das mais importantes causas da pobreza, não por possuírem um valor intrínseco, mas por seu impacto em outras privações²⁴. Nesse sentido, SEN define a pobreza como uma privação de ‘**capacidades**’²⁵, tais como a de ser adequadamente educado, de ter uma moradia decente, de participar da vida comunidade, dentre outras, estas sim intrinsecamente importantes.²⁶

Assim, a falta de recursos materiais é meramente instrumental para o fim de obtenção de uma melhor qualidade de vida²⁷. Por outro lado, seu impacto na geração de ‘capacidades’ e,

²⁰ Talvez seguindo um formulário padrão. No futuro, com a implementação de equipes interdisciplinares, poder-se-á pensar na existência de órgão composto de assistentes sociais encarregados da identificação dos casos mais graves de pobreza extrema. Vide nota de rodapé no. 17, acerca da interdisciplinaridade na prestação dos serviços da Defensoria Pública.

²¹ Na linha do que se sustentou acima, o ajuizamento de ações coletivas demandaria consultas prévias com a coletividade interessada, ou com uma amostra da coletividade, para a determinação precisa de seus pleitos (salvo hipótese de direitos difusos ou de qualquer outro impedimento na identificação dos interessados).

²² NARAYAN (2000).

²³ SEN (1999).

²⁴ NARAYAN (2000).

²⁵ O termo utilizado por Amartya SEN é ‘*capabilities*’, em sua obra ‘*Development as Freedom*’ (1999). Utilizaremos o termo ‘capacidades’ no vernáculo por falta de alternativa mais adequada. Estamos, no entanto, abertos a sugestões.

²⁶ SEN (1999), p. 87.

²⁷ Ibid.

conseqüentemente, de uma melhor qualidade de vida, não é necessariamente direto, podendo, ao contrário, ser **condicional** e **contingencial**²⁸. Condições podem ser pessoais, sociais e econômicas. Como exemplos de condições pessoais cite-se a idade da pessoa (os mais idosos e os muito jovens têm necessidades específicas) e a existência de deficiência física ou mental²⁹. Exemplo de uma condição social inclui ser do gênero feminino³⁰. Exemplos de condições econômicas incluem a falta de educação adequada para inserção no mercado de trabalho, a falta de habilidades produtivas em áreas rurais, ou a falta de conhecimento financeiro. Exemplos de contingências incluem estar sujeito a alagamentos ou seca, ou ser vulnerável à violência dentro da comunidade.

Desta forma, a avaliação da situação de pobreza extrema deveria questionar, em primeiro lugar, se a pessoa obtém o mínimo necessário para sua existência. Em um segundo momento, deveria questionar acerca das condições ou contingências impeditivas da conversão da renda em ‘capacidades’. Identificadas as situações mais graves de pobreza extrema, as medidas a serem tomadas deveriam também espelhar os dois conjuntos de questionamentos acima, de forma a garantir que a pessoa recebesse toda a renda a que tem direito (o aspecto material) e a solucionar a questão das condições e contingências³¹. O abarcamento de todos os aspectos acima (material, condicional e contingencial) é essencial para que não se deixe escapar nenhuma oportunidade de reduzir a pobreza de determinada pessoa, ou determinada comunidade. Daí a necessidade da abordagem holística.

Como exemplo, imagine-se um assistido que seja morador de rua, sofra de alcoolismo, e não disponha de renda alguma. Talvez ele tenha se dirigido a uns dos órgãos da Defensoria³² para se informar acerca de seu direito a obter medicamentos para seu filho, que sofre, digamos, de asma grave. Nossa proposta demandaria que o Defensor Público que o atendesse, a par de encaminhá-lo

²⁸ Ibid, p. 88.

²⁹ Tais exemplos são baseados em SEN (1999), páginas 88 e 89.

³⁰ Ibid.

³¹ Mais especificamente, com relação às condições e contingências, podem-se citar como exemplos medidas para assegurar: a proteção da posse; a proteção contra violência na comunidade; melhorias de infra-estrutura e serviços locais; melhoria do transporte para a venda de produtos rurais e para acesso ao local de trabalho; garantia de acesso a água; proteção contra riscos ambientais, como alagamentos, poluição e a ação do homem; garantia de provisão de energia elétrica para a preparação de alimentos e para a iluminação de logradouros (e redução de índices de criminalidade); provisão de suporte social para os idosos e crianças; suporte para o fortalecimento de associações e redes locais; suporte para lidar com violência doméstica; erradicação do analfabetismo; provisão de treinamentos profissionalizantes e de educação de qualidade. Esta lista baseia-se em NARAYAN, 2000.

³² Este talvez seja um dos casos em que a Defensoria Pública deva ser ainda mais proativa, uma vez que não é comum que moradores de rua compareçam a órgãos da Defensoria, o que provavelmente se explica pela vergonha que sentem em virtude de sua condição.

aos órgãos municipal e estadual competentes com os ofícios relevantes, também verificasse que a sua condição de pobreza é ameaçadora de sua própria existência, e de sua família. Assim, depois de consultar o assistido acerca dos passos seguintes, tal Defensor encaminha-lo-ia ao órgão com atribuição para lidar com a questão da redução da pobreza. Este, por sua vez, estaria apto a avaliar a situação do assistido de maneira holística, e ultimamente tomar medidas para resolver tanto o componente material da pobreza quanto os problemas relacionados às condições e contingências afetando aquela família. Mais praticamente, quanto ao aspecto material, tal poderia se traduzir no ajuizamento de ações destinadas a garantir a obtenção de uma renda. Sendo provável que tal assistido não fizesse jus a benefícios previdenciários, ou mesmo ao benefício assistencial de prestação continuada, nos termos da lei, a sugestão é a de que Defensor Público se valesse do arcabouço jurídico internacional de proteção aos direitos humanos. Nesse sentido, é de grande valia, por exemplo, o artigo 11.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que possui status constitucional em nosso ordenamento jurídico, e garante o Direito a um Nível Adequado de Vida. Possível, portanto, em tese, a arguição de inconstitucionalidade de leis que negam o direito a benefícios assistenciais a pessoas cujo padrão de vida ameaça sua própria existência. Poder-se-ia buscar, ainda, a inclusão do assistido em programas como o Bolsa Família ou, (de forma mais ousada), a efetivação da Lei 10.835/2004, que garante uma renda básica anual – e não condicionada – a todos.

Também as condições pessoais do assistido, assim como as contingências externas com impacto em sua vida, deveriam ser resolvidas. No caso do nosso assistido, medidas poderiam ser tomadas³³ para o fim de inseri-lo em programa de tratamento do alcoolismo; para garantir-lhe acesso a educação; para o fim de proteção da posse do local onde ele vive com sua família, ainda que tal local seja um logradouro público, com base no direito fundamental à moradia; para provisão de vestuário adequado pelo Poder Público, indispensável, por exemplo, para a obtenção de emprego³⁴.

³³ Uma vez mais, medidas incluem não somente o ajuizamento de ações, mas também a expedição de ofícios, para encaminhamento aos órgãos competentes, ou de convites, para o fim de realização de acordos extrajudiciais.

³⁴ Embora tal possa soar fútil, a questão da aparência é, em realidade, de suma importância. É de Adam Smith a assertiva de que todos têm o direito de 'aparecer em público sem sentir vergonha' (em sua célebre obra *A Riqueza das Nações*, já em 1776!). Também o documento do Alto Comissariado em Direitos Humanos da ONU, denominado *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to*

Note-se que tais são casos potencialmente paradigmáticos e, cremos, muitos outros poderiam ser identificados seguindo-se o modelo proativo. Resta, agora, compreender como o arcabouço legislativo de que dispomos poderia ser mais eficientemente utilizado para os fins ora propostos.

IV. A mudança de ESCOPO. Do local, ao nacional e internacional.

Nossa Constituição é generosa no que tange à proteção de direitos fundamentais da pessoa humana. No entanto, nossa ‘jurisprudência social’, isto é, aquela voltada a direitos cuja aplicação tem o condão de acarretar mudanças sociais, pode-se dizer restrita à aplicação dos direitos à saúde e à educação³⁵ e, mesmo tais casos não são freqüentes, quando se examina a jurisprudência de nossas cortes superiores³⁶. Embora um número considerável de ações seja ajuizado diariamente nas Justiças locais, são poucos os casos que se podem dizer paradigmáticos, que encontram visibilidade nacional e (menos ainda) internacional.

Flávia PIOVESAN explica as prováveis razões para tanto. Primeiramente, as ações ajuizadas são quase sempre individuais.³⁷ Tal se deve ao receio, por parte dos patronos dos autores, de insucesso na empreitada coletiva, considerando a pouca familiaridade de juízes com ações coletivas e o provável receio, por parte destes últimos, da enormidade do impacto social de suas sentenças.³⁸ Uma outra razão é o fato de que, no Brasil, apenas trinta por cento das partes recorrem de suas sentenças³⁹, o que impede que casos individuais cheguem a ter uma repercussão significativa nacional. Por fim, é também patente o isolamento de nossa jurisprudência social em relação aos debates internacionais acerca do tema. De fato, as decisões judiciais quase nunca mencionam

Poverty Reduction Strategies (2002), prevê, em sua Diretiva de número 12, que as “Pessoas pobres normalmente gozam em grau muito reduzido de respeito a sua dignidade humana e a seus direitos a privacidade, a vestuário adequado e a participação na vida cultural da comunidade. Elas são muitas vezes moradoras de rua, não usufruindo, portanto, da proteção que um lar propicia para uma vida em família decente e privada. Lhes falta, e a suas famílias, um nível de vida, alimentação, vestuário e moradia adequados. Sendo socialmente marginalizadas, sua auto-estima é baixa, e elas são muitas vezes sujeitas a ataques discriminatórios em sua privacidade, integridade, honra e reputação. Elas são muitas vezes socialmente excluídas, lhes faltando a capacidade básica de aparecer em público sem sentir vergonha e de participar ativamente na vida social, cultural e política de suas comunidades”. (Tradução nossa). Em conseqüência, em seu parágrafo 189, e fundamentado no Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, referido documento sugere que o Estado tem a obrigação de implementar programas para a provisão de vestuário adequado para as pessoas vivendo na pobreza.

³⁵ É o que se extrai de artigo de Flávia Piovesan, em PIOVESAN (2008).

³⁶ Ainda de acordo com PIOVESAN (2008), não obstante as inúmeras possibilidades conferidas pela Constituição de 1988, ainda é relativamente pouco freqüente o ajuizamento de ações calcadas em direitos socialmente relevantes. PIOVESAN (2008), p. 189.

³⁷ PIOVESAN (2008), p. 189.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ PIOVESAN (2008), p. 190.

instrumentos internacionais de proteção a direitos humanos, o que se explica pela pouca familiaridade do Judiciário brasileiro com a matéria e sua atitude refratária ao Direito Internacional.⁴⁰ Tal, por sua vez, se pode justificar em parte pelo fato de que os patronos das partes não fundamentam suas petições em instrumentos internacionais de Direitos Humanos.⁴¹

As questões da chamada ‘justiciabilidade’⁴² dos direitos sociais e da redução da pobreza vêm dominando os debates internacionais. Os poderes Judiciários de alguns países são vistos como exemplos de aplicação de direitos sociais, mais notadamente os da Índia, da África do Sul e da Colômbia. O Brasil é reconhecido como exemplo de proteção ao direito à saúde, principalmente em razão da quebra da patente da droga Kaletra, para o tratamento do vírus da AIDS. Tal constitui, no entanto, uma conquista dos poderes **políticos**, não do Poder Judiciário, que permanece inexpressivo na aplicação de direitos sociais, notadamente para o fim de reduzir a pobreza.

Acreditamos não haver instituição mais bem equipada do que a Defensoria Pública para alterar tal cenário. Suas funções institucionais; seu quadro de Defensores comprometidos com mudanças sociais; e o seu privilegiado contato com as camadas mais necessitadas da população fazem da Defensoria a melhor instituição para iniciar tal revolução. Assim, sugerimos que as Defensorias Públicas concentrem seus esforços, conjuntamente, nas três áreas sensíveis mencionadas acima, a saber: **i.)** o inexpressivo número de ações coletivas versando sobre direitos sociais; **ii.)** o inexpressivo número de ações individuais **relevantes** (casos paradigmáticos) que alcançam os tribunais superiores e (porque não ir mais longe?) os tribunais internacionais; e **iii.)** o desconhecimento do aparato legislativo internacional dos direitos humanos, pelos operadores do direito.

A Lei 11.448/2007, que conferiu à Defensoria Pública a legitimidade para a propositura de ações civis públicas, constitui enorme contribuição para o fim de se solucionar a primeira das áreas

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² ‘Justiciabilidade’ se refere à possibilidade de apreciação judicial de direitos. Infelizmente ainda é muito comum sustentar-se a ‘não-justiciabilidade’ dos direitos econômicos, sociais e culturais. Os argumentos para tanto se baseiam na alegação de que tais direitos seriam meramente programáticos, prestando-se, apenas, a guiar políticas públicas (não a fundamentar ações judiciais) e na assertiva de que a implementação de tais direitos demandaria decisões orçamentárias envolvendo numerário considerável, matéria que escapa à competência do Poder Judiciário. Embora a implementação de muitos de tais direitos de fato demande mais recursos financeiros do que a implementação de muitos dos chamados direitos civis e políticos, é hoje tranqüilo o entendimento de que direitos civis e políticos podem ser igualmente custosos. Ademais, pacificou-se também o entendimento de que todos constituem direitos humanos, fundamentais, não sendo possível traçar-se uma linha divisória rígida de entre os dois grupos de direitos.

sensíveis acima. A segunda das áreas sensíveis – relativa a ações individuais relevantes que não alcançam os tribunais superiores – demanda a identificação de casos individuais potencialmente paradigmáticos e o compromisso de se perseguir a procedência do pedido até os tribunais superiores nacionais e os internacionais, se for o caso⁴³.

A terceira das áreas sensíveis, relativa à pouca utilização de instrumentos internacionais de Direitos Humanos, demanda posições institucionais orientadas ao treinamento dos Defensores Públicos em tal seara. A produção de manuais institucionais de aplicação dos Direitos Humanos nas áreas mais comuns de atuação dos Defensores Públicos também é uma idéia que nos parece digna de consideração. No entanto, enquanto tal não ocorre, é aconselhável que os Defensores Públicos incluam em suas petições, sempre que pertinente, ao menos, referências às disposições constantes dos mais importantes documentos internacionais, como segue.

Os pontos de partida para a inclusão de instrumentos internacionais no dia a dia da Defensoria Pública são, naturalmente, os parágrafos 2º e 3º do Artigo 5º da Constituição da República. Como consequência, direitos humanos previstos em instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, e internalizados pelo Poder Legislativo, gozam de estatura constitucional. Sugere-se que ao menos os seguintes instrumentos façam parte do dia a dia dos Defensores Públicos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴⁴; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos⁴⁵; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴⁶; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem⁴⁷; a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)⁴⁸; e o Protocolo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador)⁴⁹. Por fim, é também de suma importância o recente documento da ONU, denominado ‘Projeto de Princípios

⁴³ Para o fim de identificação de casos paradigmáticos, acreditamos ser de suma importância que as propostas sugeridas anteriormente – de mudança de mentalidade e de paradigmas de atendimento – sejam implementadas. Embora seja essencial a afirmação institucional da Defensoria Pública, não se pode perder de vista que o seu fim último é o de servir aos interesses da população mais necessitada. Daí porque não basta identificar casos com potencial de conferir visibilidade à instituição. É necessário que tais casos tenham também grande potencial de eficácia, isto é, sejam capazes de promover mudanças sociais reais. E, para identificá-los, precisamos consultar nossos clientes, aprender com eles, olhar para eles com vistas a identificar seus problemas de forma holística.

⁴⁴ Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php, acesso em 07/09/2009.

⁴⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm, acesso em 07/09/2009.

⁴⁶ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm, acesso em 07/09/2009.

⁴⁷ Disponível em http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao_Americana.htm, acesso em 07/09/2009.

⁴⁸ Disponível em http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm. Vide também https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm, acesso em 07/09/2009.

⁴⁹ Disponível em http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Vide também https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm, acesso em 07/09/2009.

Diretivos “Pobreza Extrema e Direitos Humanos: os Direitos dos Pobres”.⁵⁰ Embora tais instrumentos sejam relevantes para diversos direitos sociais, a sua utilização é particularmente importante para as medidas ora propostas, de redução da pobreza.

V. Conclusão

Procuramos avançar a idéia de que a atuação da Defensoria Pública orientada à redução da pobreza é uma necessidade decorrente da constatação de que a pobreza atua como perversa e invisível prisão, a impedir o florescimento de uma cidadania plena. Embora a Defensoria Pública já atue de forma magistral na defesa de direitos sociais e econômicos, tais intervenções objetivam a proteção de direitos isolados, tendentes à resolução de problemas pontuais, não da pobreza de uma pessoa ou de uma comunidade como um todo.

Tal movimento contra a pobreza tem o duplo objetivo de auxiliar nossos assistidos a alcançarem uma cidadania duradoura e de afirmar a importância da Defensoria Pública na luta contra tão pernicioso mazela. Para tanto, cremos que as três mudanças propostas – de mentalidade; de paradigma de atendimento; e de escopo – são indispensáveis. Jamais seremos especialistas em pobreza se não aprendermos com quem mais a conhece. Considerando a natureza multifacetada da pobreza, jamais atacaremos eficientemente se não procurarmos identificar de forma holística, ao menos os problemas das pessoas mais perigosamente miseráveis. E jamais escreveremos nosso nome na história da luta contra a pobreza se não expandirmos nossos horizontes, inclusive para além das fronteiras nacionais.

Nossas propostas não se prestam a representar soluções definitivas para a problemática apresentada; ao contrário, nosso objetivo é o de lançar uma semente para que debates se iniciem a respeito do tema. O caminho é reconhecidamente longo e difícil, mas é exatamente por essa razão que precisamos iniciar nossa caminhada o quanto antes.

⁵⁰ Documento da ONU A/HRC/2/2 – A/HRC/Sub.1/58/36, e Res. 2006/9, de 11/09/2006, denominado, em espanhol, ‘Proyecto de Principios Rectores “Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres” e, em inglês, ‘Draft Guiding Principles “Extreme poverty and human rights: the rights of the poor”. Não existe versão oficial do texto no idioma português.

Referências Bibliográficas

ALVES, C. Pobreza e Direitos Humanos: o Papel da Defensoria Pública na Luta para a Erradicação da Pobreza, in Ministério Público de la Defensa – Defensoria General de la Nación, *Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia*, Buenos Aires, 2008.

AUDOLLENT, D-G.; FAYARD, D. *Combattre l'Exclusion*. Ligue: Aubin, 2002.

BELLAMY, R. *Citizenship: A Very Short Introduction*. Oxford: OUP, 2008.

NARAYAN, D. (Ed). *Crying Out for Change: Voices of the Poor*. Washington, DC: World Bank, 2000.

OBOLE, S., Redefining Citizenship as a Lived Experience, in Suzanne Obole (ed.), *Latinos and Citizenship: The Dilemma of Belonging*. ebook ISBN: 9780230601451. October, 2006, pp. 3-30.

PIOVESAN, F. Brazil, in M. LANGFORD (Ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 182-191. 2008.

POGGE, T. (Ed.). *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?* Oxford: OUP, 2007

ROSENFELD, J. *Emergence from Extreme Poverty*. Paris: Quart Monde, 1989.

SEN, A. *Development as Freedom*. Oxford: OUP, 1999.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 10 September 2002, Disponível em <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f8298544.html> (acessado em 22 de setembro de 2009).

Obras Consultadas

ATD FOURTH WORLD, *Dignity in the Face of Extreme Poverty: Consultations with People in Extreme Poverty on the Draft Guiding Principles, Final Report*. Pierrelaye: Quart Monde, 2008.

BILCHITZ, D. *Poverty and Fundamental Rights: the Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*. Oxford: OUP, 2007.

O'NEILL, O. *Faces of Hunger: An Essay on Poverty, Development and Justice*. London: George Allen & Unwin, 1986.

SEN, A.; MUELLBAUER, J.; HAWTHORN G., *The Standard of Living*. Cambridge: CUP, 1987.
SOUSA, J. A. G. de (Coord.), *A Defensoria Pública e os Processos Coletivos: Comemorando a Lei Federal 11.448 de 15 de janeiro de 2007*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

UNDP, Commission on Legal Empowerment of the Poor. *Making the Law Work for Everyone: Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*. Volume 1. New York: LEP, 2008.

UN OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: a Conceptual Framework* (2004) HR/PUB/04/1. Disponível em <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/povertyE.pdf>.