

DEFENSORIA PÚBLICA,
ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E
MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES:
**NOVOS CAMINHOS TRAÇADOS
NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO
DE ACESSO À JUSTIÇA**

VOLUME 2 - 1ª EDIÇÃO

DEFENSORIA PÚBLICA,
ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E
MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES:
**NOVOS CAMINHOS TRAÇADOS
NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO
DE ACESSO À JUSTIÇA**

VOLUME 2 - 1ª EDIÇÃO



INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS
E MOVIMENTOS SOCIAIS

Goiás, 2017

DEFENSORIA PÚBLICA, ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES: NOVOS CAMINHOS TRAÇADOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

VOLUME 2 - 1ª EDIÇÃO

Realização:



INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS
E MOVIMENTOS SOCIAIS



Associação Nacional dos
Defensores Públicos Federais



JusDh
ASSOCIAÇÃO JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS



REALIZAÇÃO

Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP)
Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF)
Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDH)
Colégio de Ouvidorias de Defensorias Públicas do Brasil (CODPB)
Fórum Justiça (FJ)
Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS)
Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP)
Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária (RENAJU)

COORDENAÇÃO

Martha Priscylla Monteiro Joca Martins
Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma
Vinícius Alves

ORGANIZAÇÃO

Eduardo Fernandes de Araújo
Karyne Graziane da Silva
Luanna Marley de Oliveira Silva
Rodrigo de Medeiros Silva
Virgínia Motta

EDIÇÃO

René Klemm – Bah! Comunicação

DESIGN GRÁFICO

Fábio Arusiewicz

REVISÃO

Renato Deitos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D313m Defensoria Pública, assessoria jurídica e popular e movimentos sociais e populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça [E-book]. / Martha Priscylla Monteiro Joca Martins, Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma, Vinicius Alves (coord.). Vol. 2. 1. ed. IPDMS. Goiás, 2017.

671 f.; Livro digital; Vários autores.

ISBN 978-85-67551-08-1

1. Direito. 2. Acesso à justiça. 3. Defensoria Pública.
4. Movimentos sociais e populares. I. Título.

CDU 342.7

APRESENTAÇÃO

Rodrigo de Medeiros Silva*

Esforço, identidade e inventividade podem resumir a construção destas publicações: “Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à Justiça”. As características aqui elencadas são predicados da articulação que realizou este feito.

Esta caminhada remonta a 2011, no Encontro da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP), que ocorreu em Fortaleza, no Centro de Formação Frei Humberto, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Naquela ocasião, reuniram-se a RENAP, a ouvidora da Defensoria Pública do Ceará, Ana Virgínia Ferreira Carmo, a presidente do Colégio Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas, Luciana Zaffalon, e Amélia Rocha, defensora pública do estado do Ceará, então representando a Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADep).

O mote daquela reunião foi o foco dos livros, a identidade com as lutas sociais, com a luta por direitos de diversos segmentos de nossa sociedade vulnerabilizados, marginalizados ou invisibilizados. Foi uma profícua conversa sobre a articulação necessária de quem se organiza e se move em prol das causas populares, seja por um dever funcional ou por missão de vida. Contudo, havia o desafio de maior interação e conhecimento entre estes sujeitos, superar indiferenças e estranhamentos, dar certos passos necessários para entrelaçar os braços, dar-se as mãos. Consenso, isso teria que se dar em ações concretas.

*Membro da RENAP.

As Defensorias, os movimentos populares e a advocacia popular já tinham agido juntos em outras oportunidades. O desafio colocado era construir ações de continuidade, não esporádicas, pontuais, indo para além da dependência de referências pessoais. Dessa forma, pensou-se em construir esta publicação, proposta da ANADEP. Uma publicação que falasse desses espaços que estavam interagindo, suas ações, suas reflexões, um conjunto de escritos que contribuísse para o conhecimento e o autoconhecimento. Assim, juntaram-se neste primeiro desafio: a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), o Colégio de Ouvidorias de Defensorias Públicas do Brasil (CODPB) e a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP). O lançamento deu-se de forma concomitante, em novembro de 2013, durante o Congresso Nacional de Defensores Públicos (Vitória/ES) e o Encontro Nacional da RENAP (Porto Alegre/RS).

Para esta segunda publicação, mais atores se juntaram com a mesma identidade: a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), a Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDH), o Colégio de Ouvidorias de Defensorias Públicas do Brasil (CODPB), o Fórum Justiça (FJ), o Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP) e a Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária (RENAJU). Trilha iniciada em setembro de 2015.

A presente publicação vem demonstrar a identidade destes sujeitos em refletir e atuar em prol da sociedade como um todo, pois os benefícios de se combater as injustiças e desigualdades sociais se darão em prol de todo o País.

Mostra o esforço destes espaços, que, muitas vezes, sem a estrutura adequada para o enfrentamento destas demandas sociais, não se intimidam em enfrentá-las. A inventividade pode ser confundida com improviso, mas, longe disso, na verdade é a capacidade de resistência e de superação de nosso povo e de quem se coloca ao seu lado. Como dito, tudo isso pode ser encontrado nestas duas publicações, relatos, impressões, reflexões sobre uma construção de muitas mãos, visando um país justo e solidário.

O Brasil tem sua história pautada na insurgência e no inconformismo de sua população, de seus povos diante da exploração imposta. Para tanto, utilizaram-se tanto as ações de fato quanto as instituições e o direito posto, num misto de resiliência e rebeldia. As ações combinadas são o retrato dos movimentos populares. Retrato que pode ser vislumbrado também aqui nesta publicação, na luta por direitos.

PREFÁCIO

Élida Lauris*

Por que razão, ao longo dos anos, o acesso à Justiça persiste como tema basilar de reflexão política, sociológica e epistemológica acerca do Direito? Os estudos empíricos, as reformas do Direito e o ativismo social, por repetidas vezes, têm denunciado ou procurado sanar a óbvia constatação de que a relevância do acesso à Justiça decorre da sua negação, isto é, a falta de acesso à Justiça. Igualmente evidente é a conclusão de que a vulnerabilização resultante da estrutural carência de igualdade jurídica incide sobre grupos sociais específicos.

Afortunadamente, a realidade atual de um mercado de serviços jurídicos fragmentado e ideologicamente descomprometido não repercutiu necessariamente numa reflexão política, profissional e acadêmica suficientemente desencantada para abalar a aposta na instrumentalização do Direito, do Estado e dos mecanismos de acesso à Justiça como ferramentas de inclusão e transformação social. Contudo, é imperioso ressaltar que, enquanto a evolução dos estados e do acesso não logrou a igualdade de oportunidades e de resultados no sistema de justiça, o polo extremo de exclusão jurídica radical permaneceu inalterado. Não só as(os) socialmente excluídas(os) continuam sistematicamente denegadas(os) de justiça, como também as dinâmicas de hierarquização e diferenciação social têm transformado o fenômeno da exclusão numa realidade cada vez mais desafiadora.

*Pós-doutora pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e doutora em Pós-colonialismos e Cidadania Global pela mesma Universidade, integrante do Fórum Justiça.

Este é um cenário que amplifica a importância do papel desempenhado por Movimentos Sociais e Populares, assessorias jurídicas populares e Defensorias Públicas. O trabalho realizado por esta instituição e por aqueles coletivos tem o condão de resgatar tanto o realismo da carência quanto o potencial da promessa de acesso à Justiça. Trata-se de um desafio de reflexão e ação críticas que tem uma consequência fundamental que deve ser ressaltada: a profunda revisão dos modos de contar e de avaliar a história da igualdade jurídica nas sociedades contemporâneas.

Este livro integra um processo de visibilização e reconhecimento da função estratégica desempenhada pela reivindicação de oportunidades jurídicas a partir de baixo. Nesse sentido, a reflexão acerca do protagonismo que, neste campo, tem sido exercido por movimentos, coletivos de assessorias jurídicas populares e Defensorias Públicas, tanto introduz quanto expõe clivagens no campo jurídico. A promessa de igualdade através do acesso à Justiça é inevitavelmente estreita, pois carrega consigo as contradições e as dinâmicas de desigualdade e diferenciação inerentes à aplicação do Direito nas sociedades. Os casos e as reflexões apontadas ao longo deste livro assumem relevância na medida em que desestabilizam a imagética e a *práxis* de um quadro de prestação de serviços jurídicos marcado pela presença dominante de uma Justiça repetitiva e rotineira e em consonância com interesses corporativos e econômicos hegemônicos.

Como as experiências trazidas neste livro demonstram, manifestações simplistas e estritamente liberais de acesso à Justiça – como alternativa de consumo em modelos de serviços assépticos – revelam-se insatis-

fatórias diante da radicalidade do exercício do poder e das estratégias de dominação política das sociedades. Assim, a relação entre conflitos, desigualdades estruturais e exclusão radical precisa obter ressonância em espaços onde o conhecimento e a possibilidade da utilização do Direito funcionem como alternativa credível. A credibilidade de construção de alternativas através dos movimentos, das assessorias jurídicas populares e das Defensorias Públicas decorre da sua utilidade enquanto ponto de hibridação das experiências de submissão, opressão, resistência, legalidade e ilegalidade experimentadas pelos e nos corpos subalternos.

A permanência do acesso à Justiça como tema atual da reflexão sobre o Direito revela a falha sistemática desse mesmo Direito como promessa de emancipação social. Os conceitos e os instrumentos hegemônicos que têm definido e movido as fronteiras da exclusão têm permitido que o ideário de acesso à Justiça permaneça na agenda, prometendo igualdade, mas sem reconhecer as diferenças ou transformar as condições de desigualdade. É necessário aproveitar o acesso à Justiça como tema permanente da agenda para pensar o Direito no quadro de uma esperança utópica que, resistindo a e interagindo com um paradigma capitalista de produção da exclusão, forneça pistas de inclusão e de luta diferenciadas no que toca à conquista de direitos. Esperança e utopia que as linhas e entrelinhas do conjunto de artigos que compõem este livro procuram fazer florescer.

SUMÁRIO

SEÇÃO 1 – MOVIMENTOS SOCIAIS, ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E DIREITOS.....23

LA LEY ES SOLO PARA LOS RICOS: LA MASACRE DE CURUGUATY – Abel Areco y Lidia Ruiz Cuevas 25

OS TRABALHADORES AMBULANTES E O DIREITO À CIDADE: BREVES ANÁLISES SOBRE O PAPEL DO DIREITO NAS MOBILIZAÇÕES COLETIVAS DE GARANTIA DE DIREITOS – Amanda Paulista de Souza 81

ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR: UM CONCEITO, UM MOVIMENTO – Ana Lia Almeida 111

PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA E SUAS BASES LEGAIS NUMA PERSPECTIVA DE EDUCAÇÃO DESAFIADORA PARA O CAMPO: ESCOLAS COMUNITÁRIAS CASAS FAMILIARES RURAIS NO ESTADO DO PARÁ – Donária Souza Silva 157

O DIREITO NASCIDO NO CAMPO: ESTRATÉGIAS DE ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR NO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL DA CHAPADA DO APODI/RN – Maria do Socorro Diógenes Pinto, Camila Kayssa Targino Dutra e Tayro Leopoldo de Oliveira Bezerra 193

EDUCAÇÃO EM DIREITOS: SENTIDOS E PRÁTICAS A PARTIR DO CONTRASTE E DO DIÁLOGO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS E DA ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR – Marilha Gabriela Reverendo Garau e Vladimir de Carvalho Luz 219

A EDUCAÇÃO JURÍDICA POPULAR E O RECONHECIMENTO DA VULNERABILIDADE LINGUÍSTICA DO HIPOSSUFICIENTE: CAMINHOS DE ACESSO À JUSTIÇA – Tadeu Luciano Siqueira Andrade 255

SEÇÃO 2 - DEFENSORIA PÚBLICA E LUTAS POPULARES 287

PRÁTICAS PSICOLÓGICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA
CONTRA A MULHER - Aline Daniele Hoepers e
Tânia Cristina Cordeiro Aldivino..... 289

O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DOS POVOS
E COMUNIDADES AFETADAS POR GRANDES EMPREEN-
DIMENTOS NO BRASIL - Andréia Macedo Barreto..... 317

CONSTRUÇÃO COLETIVA DE UMA NOVA CONCEPÇÃO
DE DEFENSORIA PÚBLICA, COM FOCO EM ATUAÇÕES DE
MOBILIZAÇÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO POPULAR, EM PARCERIA
COM A ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E OS MOVIMENTOS
SOCIAIS E POPULARES - Clara Welma Florentino e Silva.... 349

AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E A DEFENSORIA
EM MOVIMENTO HUMANIZADOR - Cleia Simone Ferreira,
Éverton Neves dos Santos e Marcos Gabriel Eduardo
Ferreira Martins de Souza..... 377

A ATUAÇÃO DA DPE-MA NA AFIRMAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA: UM BALANÇO
DOS ATENDIMENTOS PRESTADOS NOS ANOS 2011-2013
PELO NÚCLEO REGIONAL DE IMPERATRIZ - Gustavo Henrique
Chaves Messias e Francisco Chagas Vieira Lima Júnior..... 399

ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA: UM ESTUDO DA
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO DE CURITIBA (2011-2012) -
Maikon Ferreira..... 431

A DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO E SEU NÚCLEO
ESPECIALIZADO DE SITUAÇÃO CARCERÁRIA ENLAÇADO
AOS DIREITOS HUMANOS NA PROMOÇÃO IRRESTRITA
DA DIGNIDADE - Paula Fabiana Dionisio..... 465

NOVOS CAMINHOS TRAÇADOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA: A RELAÇÃO ENTRE DEFENSORIA PÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS SERÁ UM CAMINHO? - Rivana Barreto Ricarte de Oliveira..... 501

POLÍTICA JUDICIAL: DISPUTA E RESISTÊNCIA NA DEFENSORIA PÚBLICA EM TRÊS EPISÓDIOS - Vinícius Alves Barreto da Silva..... 533

SEÇÃO 3 - REGULAÇÃO JURÍDICA, IMPACTOS, INSTITUIÇÕES E GARANTIAS..... 573

LAS 100 REGLAS DE BRASILIA COMO GARANTIA DEL ACCESO A LA JUSTICIA - Claudio Jesús Santagati.... 575

MINISTÉRIO PÚBLICO: O INIMIGO DO POVO? - Leandro Gaspar Scalabrin..... 593

A MEDIAÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E O NOVO CPC - Claudio Oliveira de Carvalho e Raoni Andrade Rodrigues 599

A DEFENSORIA PÚBLICA NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - Renan Barros dos Reis 633

INTRODUÇÃO

Priscylla Joca*¹

"[...]Uma vez que o conformismo / Faz crescer o egoísmo / E a injustiça aumentar, / Em favor do bem comum, / É dever de cada um / Pelos direitos lutar! / Por isso vamos lutar, / Nós vamos reivindicar [...]" (Patativa do Assaré)

As compreensões mais concretas sobre sentidos de justiça brotam de situações de injustiças sociais, econômicas e ambientais. Lá, onde profundos significados do Direito nascem da sua negação, diante do não (acesso ao) Direito, se iniciam disputas jurídico-políticas e se organizam movimentos sociais e populares em torno de lutas sociais reivindicativas e de resistências. Tais lutas questionam as abissais diferenças entre o que declaram as normas jurídicas e a concretude da vida, entre o discurso dos direitos e sua efetividade.

As diversas malhas que se entrelaçam nas redes de tensão jurídico-política transparecem as contradições e os limites do Direito como meio de construção de justiça, ao tempo em que retratam as potencialidades do jurídico como campo de disputa pela democratização do acesso à Justiça, em seu sentido mais amplo. Nesse complexo cenário, movimentos sociais e populares, com o apoio de assessores jurídicos populares e/ou das Defensorias

*Membro da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP), pesquisadora ligada ao Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), doutoranda em Direito pela Universidade de Montreal (Quebec-Canadá).

¹ Manifesto aqui a minha gratidão a Luanna Marley, Rodrigo de Medeiros e Vinícius Alves pelas valiosas sugestões dadas a esta Introdução.

Públicas, traçam caminhos de busca por justiça real, material, individual e coletiva, social, econômica e ambiental.

Este livro (como um segundo volume de uma série) nasce do desejo de dialogar sobre diversos caminhos que vêm sendo traçados por esses movimentos, assessores e defensores, na luta pelo acesso à Justiça. O livro está dividido em três partes. A primeira, intitulada *Movimentos Sociais, Assessoria Jurídica e Direitos*, identifica modos como a inter-relação entre Direito(s) e movimentos pode constituir situações de justiça ou de injustiça. Bem como analisa a potencialidade de contribuição da assessoria jurídica popular ao acesso à Justiça e reflete se e como a educação em direitos pode servir como um caminho efetivo a essa construção.

Abel Areco e Lidia Ruiz Cuevos refletem se o Direito *es solo para los ricos* e como as leis e o Poder Judiciário podem ser utilizados para criminalizar as lutas sociais e servir a interesses econômicos e políticos contrários a essas lutas, em um artigo que relata os aspectos jurídico-políticos em torno do *Massacre de Curuguaty* ocorrido no Paraguai.

Amanda Paulista de Souza discorre sobre como a mobilização coletiva de trabalhadores ambulantes, com o apoio da Defensoria Pública de São Paulo, vem contribuindo de modo positivo para a garantia de direitos, inclusive para o fortalecimento do processo de conquista do direito à cidade.

Ana Lia Almeida esmiúça o significado do conceito de assessoria jurídica popular (AJP) a partir de suas três palavras formadoras: assessorar, jurídico e popular. Assim como analisa como a AJP vem atuando e se contrapondo

à *perspectiva dominante do Direito*, instigando o(a) leitor(a) a realizar uma reflexão sobre as possibilidades reais de transformação social efetiva por meio do Direito e da atuação da AJP.

Donária Souza Silva expõe como a pedagogia da alternância praticada em escolas comunitárias em zonas rurais no estado do Pará tem sido questionada em suas bases legais sob a acusação de promoção de trabalho infantil, refletindo como tal acusação ignora não só a prática dessa pedagogia bem como sua importância para a promoção do direito à cultura e do respeito ao modo de vida de famílias de trabalhadores rurais, incluindo aí suas crianças e seus adolescentes.

Maria do Socorro Diógenes Pinto, Camila Kayssa Targino Dutra e Tayro Leopoldo de Oliveira Bezerra descrevem como o projeto de extensão universitária Ser-Tão, ligado ao curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), vem contribuindo, por meio da prática da AJP e da educação popular, com o movimento de resistência popular a um projeto de irrigação na Chapada do Apodi (Rio Grande do Norte). Por meio dessa experiência, as autoras e o autor refletem como um projeto universitário de AJP pode contribuir para a luta por direitos em meio a graves conflitos socioambientais.

Marilha Gabriela Reverendo Garau e Vladimir de Carvalho Luz problematizam a significação da educação em direitos a partir das práticas da AJP e da Defensoria, realizando uma análise comparativa e uma reflexão crítica sobre os *sentidos não tão evidentes da noção de educação em direitos*.

Tadeu Luciano Siqueira Andrade demonstra como a linguagem jurídica pode se constituir como uma via de justiça ou de exclusão e injustiça, instigando o(a) leitor(a) a refletir sobre o modo como a educação popular associada à prática jurídica pode constituir pontes sólidas entre classes populares e a conquista do acesso à Justiça.

A segunda parte, intitulada *Defensoria Pública e Lutas Populares*, traz artigos que analisam como a Defensoria Pública vem contribuindo, de diversos modos, para a garantia de direitos ligados a grupos socialmente vulnerabilizados e para o acesso à Justiça.

Aline Daniele Hoepers e Tânia Cristina Cordeiro Aldivino expõem sobre práticas psicológicas de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher e realizam uma análise crítica sobre esse tipo de violência. Após, discorrem sobre tais práticas realizadas na Defensoria Pública do Estado do Paraná – Cianorte e refletem sobre como essas práticas vêm contribuindo com o processo de empoderamento de mulheres atendidas pela Defensoria.

Andréia Macedo Barreto analisa o papel da Defensoria Pública na defesa dos povos e comunidades afetadas por grandes empreendimentos no Brasil, realizando estudos de casos nos quais a Defensoria Pública atuou. A autora também reflete sobre a função socioambiental da Defensoria Pública e seu potencial de atuação junto a procedimentos de licenciamento ambiental envolvendo esses povos e comunidades.

Clara Welma Florentino e Silva disserta sobre o papel do(a) defensor(a) público diante de lutas e mobilizações populares por direitos, utilizando-se da educação popular. A autora analisa como a construção de *uma "nova"*

concepção de Defensoria Pública pode se dar em diálogo com a assessoria jurídica popular e movimentos sociais, fortalecendo as lutas populares por acesso à Justiça.

Cleia Simone Ferreira, Éverton Neves dos Santos e Marcos Gabriel Eduardo Ferreira Martins de Souza discorrem sobre os direitos de pessoas em situação de rua como direitos humanos, refletem sobre o forte processo de exclusão vivido por essa população e analisam como a Defensoria Pública pode exercer um papel essencial na efetivação de seus direitos.

Gustavo Henrique Chaves Messias e Francisco Chagas Vieira Lima Júnior realizam uma análise qualitativa e quantitativa dos atendimentos prestados pelo Núcleo Regional de Imperatriz da Defensoria Pública do Maranhão entre 2011 e 2013, refletindo sobre o papel da Defensoria Pública como instituição essencial à Justiça e como os atendimentos por ela prestados podem ter contribuído para o acesso à Justiça da população hipossuficiente moradora da região.

Maikon Ferreira faz uma análise qualitativa e quantitativa sobre o funcionamento da Defensoria Pública da União (DPU) em Curitiba. A partir de três parâmetros de análise: execução orçamentária destinada à instituição entre 2005 e 2013, perfil sociográfico dos assistidos entre 2011 e 2012 e avaliação do atendimento prestado por essa unidade da DPU. O autor realiza uma reflexão sobre como essa instituição pode contribuir com o acesso à Justiça e à democracia no Brasil.

Paula Fabiana Dionisio discorre sobre como o Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo vem contribuindo com o acesso aos

direitos humanos e com a promoção irrestrita da dignidade de pessoas privadas de liberdade, analisando medidas práticas realizadas por esse Núcleo para a garantia de direitos da população carcerária atendida pela Defensoria.

Rivana Barreto Ricarte de Oliveira parte do questionamento: *a relação entre a Defensoria Pública e movimentos sociais é um caminho para a concretização do direito de acesso à Justiça?*, a fim de realizar uma análise crítica sobre se a Defensoria Pública está comprometida com a solução das demandas de movimentos sociais e na defesa da democratização do acesso à Justiça.

Vinícius Alves Barreto da Silva, a partir do estudo de três casos envolvendo remoções e manifestações em junho de 2013 na cidade do Rio de Janeiro, realiza uma análise sobre como as relações políticas entre a chefia da Defensoria Pública do Rio de Janeiro e os governos estadual e municipal podem ter influenciado no comportamento da administração da Defensoria no que tange aos casos, e, assim, ter impactado sobre a atuação institucional na garantia de direitos, especialmente do direito de acesso à Justiça.

A terceira parte, intitulada *Regulação Jurídica, Impactos, Instituições e Garantias*, traz análises diversas sobre normas jurídicas e seus impactos sociais no que concerne ao acesso à Justiça e sobre como a Defensoria Pública e o Ministério Público, considerados como instituições essenciais à realização do acesso à Justiça, podem contribuir para a garantia de direitos.

Claudio Jesús Santagati investiga a potencialidade das 100 Regras de Brasília na garantia do acesso à Justiça. O autor realiza essa investigação através do estudo do

contexto de promulgação dessas Regras e sobre seus princípios, destinatários e beneficiários e, a seguir, descreve o contexto de vulnerabilidade sob o qual se apoiam as 100 Regras de Brasília.

Leandro Gaspar Scalabrin escreve um ensaio sobre o papel do Ministério Público problematizado a partir da obra *O inimigo do povo*, escrita por Ibsen em 1882, com foco no personagem Dr. Thomas Stockmann, o médico protagonista da peça.

Claudio Oliveira de Carvalho e **Raoni Andrade Rodrigues** realizam uma análise sobre como as mudanças nas regras de ações possessórias trazidas pelo Novo Código de Processo Civil podem impactar na busca por soluções ligadas a conflitos fundiários originados por ocupações coletivas, com foco principal na mediação de conflitos fundiários urbanos prevista no novo CPC. Tal análise tem como vetor o acesso à Justiça e à democracia de movimentos organizados em torno da democratização do acesso à terra urbana.

Finalmente, **Renan Barros dos Reis** faz um estudo sobre a regulação jurídica do novo CPC no que concerne à Defensoria Pública, partindo da análise dessa instituição como essencial à Justiça e (nas palavras do autor) *com a função de promover os direitos dos necessitados*.

Sem a pretensão de esgotar o tema, este livro segue na linha do volume 1, *Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à Justiça*. Examinando aspectos novos, este segundo volume se traduz como a continuação deste tear coletivo no constante processo de reflexão-ação que perpassa os

novos-velhos caminhos de busca por acesso à Justiça. Bem como dialoga com diversas dimensões e questões que perpassam a busca por esse acesso e se tece como uma valiosa contribuição para o registro de experiências, as quais, partilhadas, podem servir a construções coletivas de caminhos de concretização de direitos, justiça e democracia.

Por fim, Boaventura de Sousa Santos reflete que *"(...) el derecho no puede ni ser emancipatorio ni no emancipatorio; lo que son emancipatorio o no emancipatorio son los movimientos, las organizaciones de los grupos cosmopolitas subalternos que recurren al derecho para progresar en sus luchas"* (Santos, p. 610). Assim, se o Direito (potencialmente) é o que fizemos dele, sigamos então caminhando para fazer do Direito um campo de luta social pelo acesso à Justiça individual, social e coletiva.

Referência:

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá: ILSA, 2009.

MOVIMENTOS SOCIAIS, ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E DIREITOS

Limites e possibilidades

(15/12/2016)

*Ah, sempre se põe este dilema marxista,
Como acreditar neste posto direito,
Se nunca por esse povo foi mesmo feito?
Se linguagem, rito... tudo é elitista,
Se vida não dá em jurídico conceito,
Se só o Penal me tem como um sujeito?
Nem sempre lutas se dão na frente mais quista.*

Rodrigo de Medeiros



LA LEY ES SOLO PARA LOS RICOS: LA MASACRE DE CURUGUATY

Abel Areco*
Lidia Ruiz Cuevas**

Resumen

La masacre de Curuguaty, suceso en el que fallecieron diez y siete compatriotas (11 campesinos y 6 policías) es el episodio más trágico en el marco del conflicto por la tierra que ha sufrido el Paraguay. Y es también, sin duda, el resultado de la desigualdad y la injusta concentración del principal medio productivo en pocas manos: la tierra. Además, denota la histórica falta de políticas agrarias dirigidas al campesinado. El hecho y sus consecuencias evidencian la poca seriedad de las instituciones estatales y la funcionalidad de las autoridades y funcionarios públicos a los intereses de la oligarquía terrateniente del país. Lo acontecido en Curuguaty sintetiza la ineficiencia estatal

*Abel Areco Gómez, abogado, campesino del departamento de Concepción. Acompañó a los presos y las presas y sus familiares de la masacre de Curuguaty desde el primer momento, cuando se encontraba trabajando en la Pastoral Social. Posteriormente, se incorporó a la institución Base Investigaciones Sociales, desde donde siguió acompañando la causa dentro de la AxC.

**Lidia Ruiz Cuevas es trabajadora social de profesión, militante de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), desde donde acompañó la causa en el marco de la Articulación por Curuguaty.

para tratar la problemática rural, es el efecto del despojo permanente de tierras, de derechos, de represión hacia el campesinado paraguayo. Es la cara de la injusticia y la corrupción imperante en el país. Asimismo, la vil manipulación política de las fuerzas del orden público y el derecho penal, para la criminalización de las luchas por el acceso a la tierra. Las altas condenas a penas carcelarias a los campesinos de Curuguaty como resultado de un juicio plagado de irregularidades, ha sido objeto de burla en varias ocasiones; demuestra el poderío de los privilegiados en este país. La sentencia es un mensaje de los dueños de la tierra, de la verdad y de la Justicia en el Paraguay. La manera de actuar de los fiscales de la causa y miembros del tribunal desnuda la falta de independencia del Poder Judicial. El desarrollo de esta parodia de juicio dejó al desnudo de la manera más aberrante esta situación. Por ello, se puede decir con certeza que las leyes en este país, sí, son para los pobres, y recaen con todo su peso encima de los mismos, cuando se trata de castigarlos y negarles sus derechos; pero, el derecho no. El derecho es solo para los ricos.

Introducción

En este trabajo se hace un análisis sobre los hechos en torno a la “masacre de Curuguaty”, tanto en las acciones que derivó a ella como también las repercusiones, persecuciones y consecuencias posteriores a la misma.

Se parte de la desigualdad existente en Paraguay, y principalmente de la concentración de la tierra en pocas manos, lo que se constituye en el pilar fundamental de la desigualdad y la corrupción en nuestro país, así como de otras injusticias que esto conlleva, sobre todo cuando

un sector como el campesinado se plantea acceder a este bien natural y público, que por derecho corresponde a todos los ciudadanos paraguayos.

Cuando se plantea que la ley es solo para los ricos, se pone énfasis en cómo las instituciones y las políticas de diversas índoles son funcionales a los intereses de un solo sector del país, que son los que poseen las riquezas. Sobre todo porque las tierras, de ser un bien público, pasaron a manos del sector privado gracias a las artimañas, la ilegalidad, la corrupción de las instituciones que debían velar por los bienes del Estado (se calcula que en el país existen ocho millones de hectáreas de tierras malhabidas¹), y cómo ese proceso fue incorporando nuevas leyes y mayor control institucional de la Justicia para favorecer los intereses de unos pocos y dejar despojada de sus derechos (aunque estos existan en papeles) a la mayoría de la población.

Lo acontecido en Curuguaty es la cara de la injusticia y la corrupción imperante en el país. Del mismo modo lo es la vil manipulación política de las fuerzas del orden público y el derecho penal, para la criminalización de las luchas por el acceso a la tierra. Sintetiza la ineficiencia estatal para tratar la problemática rural, es el efecto del despojo permanente de tierras, de derechos, de represión hacia el campesinado paraguayo.

La sentencia con altas penas carcelarias, dictaminadas en el marco de un juicio absolutamente irregular e injusto, donde solamente fueron investigadas seis muertes de policías, es un mensaje de los dueños de la tierra, de la verdad

¹ Tierras malhabidas son denominadas a los terrenos fiscales, que bajo algún tipo de ilegalidad pasó a manos de empresarios, terratenientes nacionales y extranjeras.

y de la Justicia en este país. La manera de actuar de los fiscales de la causa y miembros del tribunal desnuda la falta de independencia del Poder Judicial y la defensa que desde allí se ejerce de los intereses de los empresarios, de una manera abierta y burda por parte de agentes que deberían mantener imparcialidad en sus actuaciones.

Las altas condenas a los campesinos de Curuguaty, como resultado de un juicio plagado de irregularidades, han sido objeto de burla en varias ocasiones; demuestran el poderío de los privilegiados en este país. Por ello se puede decir con certeza que las leyes, sí, son para los pobres y recaen con todo su peso encima de los mismos, cuando se trata de castigarlos y negarles sus derechos; pero, el derecho no. El derecho es solo para los ricos.

1 La situación de la desigualdad en la tenencia de tierra en Paraguay

1.1 Historia de la concentración de la tierra en Paraguay

La situación agraria y la problemática de la tierra se van agudizando en el país por las escasas respuestas que se dan a las necesidades del campesinado. Los artículos referentes a la reforma agraria establecidas en la Constitución Nacional son letra muerta, e incluso ni siquiera son mencionados por parte de las autoridades gubernamentales de turno, que tienen las atribuciones de atender tales mandatos constitucionales.

En Paraguay, la tierra ha sido eje central de la desigualdad.

La desigualdad en el Paraguay no es un fenómeno nuevo. Esta se ha producido con regularidad y variable intensidad desde que las tierras públicas fueran enajenadas al término de la guerra de la Triple Alianza (contra Brasil, Argentina y Uruguay) en 1870. Si tomamos como referencia ese hecho histórico, podemos afirmar que la desigualdad operó lenta pero progresivamente desde dicho acontecimiento, en la medida en que los productores agropecuarios, en su gran mayoría pequeños, fueron perdiendo parte o la totalidad de sus posesiones inmobiliarias, pasando a convertirse en arrendatarios, en mano de obra semiesclava en los enclaves agroforestales de la época, o en minifundistas que combinan la producción de subsistencia con la venta de su fuerza de trabajo. La concentración de la tierra, el arrendamiento, la expulsión de los productores de sus lotes y la pulverización creciente de las pequeñas parcelas por efecto del crecimiento demográfico, junto con la producción para la subsistencia, han apurado este proceso de desigualdad².

Ya en las primeras décadas de 1900, gran parte de las tierras estaban concentradas en poder de latifundistas y solo una ínfima parte era usufructuada por los pequeños productores. Datos del censo agropecuario realizado en el año 1921³ confirman que las parcelas menores a 50 hectáreas, que constituían en 77,52% de las explotaciones agropecuarias (28.093 explotaciones)

2 BAREIRO, Line; RIQUELME, Quintín. *La lucha no da derechos: propiedad de la tierra en el Paraguay desde una perspectiva de género*. Cuadernillo, 2004, p. 14.

3 GAONA, Francisco. *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay*. Tomo II. Asunción: RP Ediciones, 1987, p. 130.

cubrían una superficie de 301.718 hectáreas (0,92% de la superficie censada), en tanto que el 2.61% de las explotaciones de 5.000 hectáreas y más (947 explotaciones), cubrían una superficie de 27.417.450 hectáreas (83,73% de la superficie censada). De este total, 136 explotaciones agropecuarias de más de 50.000 hectáreas eran dueñas de 15.348.000 hectáreas. Cerca del 70% de los agricultores eran meros ocupantes y trabajaban tierras ajenas⁴.

En la actualidad, Paraguay sigue siendo uno de los países más desiguales en materia de tenencia y distribución de tierra, con el 2,5% de los propietarios que poseen el 85% de las tierras cultivables del país, según registra el último censo agrario realizado en el año 2008. A continuación, se ilustran algunos datos con cuadros:

Cuadro 1 – Proceso de descampesinización

	CAN 1991		Enc. Agropec. 2002		CAN 2008	
	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie
	299.259	23.817.737	357.357	28.009.915	288.875	31.066.894
De menos de 5 has	114.788	231.304	110.932	242.194	117.229	238.012
De 5 a menos 10 has	86.605	430.658	79.262	508.510	66.218	416.702
De 10 a menos 20 has	66.223	806.802	80.261	957.511	57.735	685.381
De 20 a menos 50 has	31.519	857.909	31.798	865.270	22.885	619.986
De 50 a menos 200 has	11.856	1.071.817	14.116	1.342.172	12.113	1.158.812
De 200 a menos 500 has	3.503	1.050.034	4.110	1.224.707	5.251	1.600.537
De 500 a menos 1.000 has	1.525	1.010.952	2.084	1.406.243	2.737	1.810.119
De 1.000 a menos 5.000 has	2.356	4.982.438	2.790	5.753.248	3.443	7.200.531
De 5.000 a menos 10.000 has	533	3.644.873	607	4.177.147	684	4.702.034
De 10.000 has y más	351	9.730.949	397	11.622.913	600	12.554.779

Fuente: elaboración del sociólogo Quintín Riquelme.

⁴ PASTORE, Carlos. *La lucha por la tierra en el Paraguay*. Ed. Antequera, Montevideo, 1972.

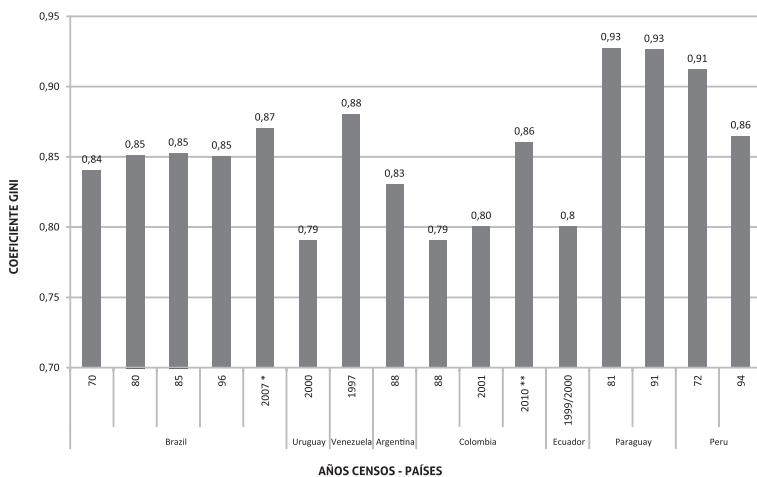
Cuadro 2 – Uso de la tierra

	Superficie total (Ha)	Cultivada	Pastura	Montes	Barbecho	Otros
PARAGUAY	31,086,894	3,365,203	17,837,589	7,477,454	472,143	1,934,506
REGIÓN ORIENTAL	13,442,283	3,341,951	7,059,770	1,700,519	442,877	897,166
REGIÓN OCCIDENTAL	17,644,612	23,252	10,777,819	5,776,935	29,266	1,037,340

Fuente: elaboración del sociólogo Quintín Riquelme.

Asimismo, observando el cuadro del coeficiente de Gini elaborado en el *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*, capítulo 2, “La propiedad rural en el mundo”, Paraguay ocupa el nivel más alto de concentración y desigualdad en la tenencia de la tierra, por encima de Brasil y el Perú.

Gráfico 1 – Sudamérica



* Datos 2007 IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), 2009

** Datos Gran Atlas, 2009

Fuente: http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/95bb3a804dc8d881bb31fb36b39898f6/2_la_concentraci%C3%B3n_de_la_propiedad_rural_en_el_mundo_2.pdf?MOD=AJPERES11/05/16.

1.2 La reforma agraria: derecho vano del campesino

Durante la transición democrática, poco o nada se ha avanzado hacia la concreción de una reforma agraria integral en el país. Durante los casi 25 años de sucesivos gobiernos democráticos, ninguno ha incluido en su programa de gobierno la modificación de la estructura agraria del país en pro de la democratización de la distribución de la tierra, ni se han planteado una política de desalentar el latifundio, tal como manda nuestra Carta Magna. Tampoco se ha planteado la recuperación de las tierras malhabidas o mal adjudicadas, para que estas sean destinadas para la reforma agraria; por tanto, la reforma agraria integral contemplada en la Constitución Nacional no es más que una enunciación bonita.

La Constitución Nacional de la República del Paraguay, sancionado en el año 1992, establece en su artículo Art. 114, sobre los objetivos de la reforma agraria, reza cuanto sigue:

DE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA:
La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro.

Sin embargo, estos objetivos no han sido más que letra muerta. Mientras tanto, el acceso a un pedazo de tierra en el campo paraguayo se torna cada vez más difícil, conflictivo y violento para el campesinado; ya que la política del gobierno y los mecanismos legales existentes actualmente no los favorecen y terminan en desalojos violentos con muertes o una criminalización permanente a la que son sometidos los sin tierras de este país.

1.3 La mafia estatal que opera a favor de los intereses de los latifundistas

La masacre de Curuguaty, aparte de significar la pérdida de 17 vidas (de campesinos y policías); también vino a desnudar la manera de obrar de las autoridades administrativas y judiciales del Estado paraguayo, en el ejercicio de sus funciones. Lo sucedido despertó el interés de varias organizaciones de la sociedad civil, no solamente nacionales, sino también de organizaciones de otros países como la Vía Campesina, FIAN y otras organizaciones de DDHH.

Este interés motivó la realización de varios trabajos de investigación independiente sobre lo acontecido. Consideramos como los más prolijos e ilustrativos sobre lo acontecido antes, durante y después de la masacre de Curuguaty, dos de los varios trabajos que se hicieron. Y nos referimos al *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Cué*⁵, elaborado por la Codehupy (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay), que se publicó a finales del año 2012; y el *Informe masacre de Curuguaty*⁶, elaborado por PEICC (Plataforma de Investigación de Conflictos Campesinos).

5 <http://quepasoencuruguaty.org/wp-content/uploads/2012/12/INFORME-MARINA-KUE.pdf>.

6 <https://es.scribd.com/doc/110616439/Informe-Curuguaty-PEICC-03/05/16>.

Estos informes fueron los que echaron luces y dudas sobre todo lo referente al caso Curuguay. El primer informe al cual nos referimos, específicamente en su apartado n. 5, desnuda la manera de acceder de la empresa Campos Morombí a las tierras que posee actualmente y la forma de actuar de los operadores de la Justicia, cuando se trata del interés de una empresa latifundista. Así también, el informe denuncia la presunta violación de derechos humanos y ejecuciones extrajudiciales, cometidas por agentes de las fuerzas del orden público durante la intervención fiscal-policial en Marina Cué, entre otros aspectos.

El segundo informe consiste en una investigación paralela al Ministerio Público que lleva la investigación oficial sobre la masacre; este informe del PEICC señala omisiones importantes de ciertos aspectos en la investigación oficial, que así como se estaba llevando adelante carecía de objetividad para esclarecer lo acontecido el 15 de junio de 2012 en Marina Cué.

Las dudas, los cuestionamientos y las aclaraciones de ciertos aspectos relacionados al caso fueron planteados con sustentos serios a partir de la publicación de los informes mencionados; por tanto, pasamos a comentar los resultados de los mismos.

1.4 Campos Morombí Sociedad Anónima Comercial y Agropecuaria, una de las empresas usurpadora de tierras públicas

El informe de la Codehupy señala:

Las tierras que conforman Campos Morombí S.A.C. y A. tienen varios orígenes. El 31 de diciembre de 1969, Blas N. Riquelme compró a

Lipsa una superficie de 50.000 hectáreas a 500 guaraníes la hectárea, en lo que hoy es la Finca n. 1.352 del distrito de Hernandarias, inscrita en el Registro General de la Propiedad. Además, recurriendo a maniobras fraudulentas, Riquelme se apropió de tierras fiscales colindantes a la propiedad recién adquirida. De acuerdo al Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia, los miembros del directorio de la empresa Campos Morombí S.A.C. y A., Carlos Santacruz y Rodolfo Scolari adquirieron del Instituto de Bienestar Rural las fincas n. 259 (1.155 hectáreas 7.832 m²) y n. 258 (1.175 hectáreas 138 m²) el 6 de noviembre de 1974. Cinco meses después de esta operación, el 23 de abril de 1975, los señores Santacruz y Scolari, a su vez, transfieren a Blas N. Riquelme la propiedad de estas tierras. De acuerdo a la ley vigente en ese momento, los tres implicados en la operación estaban impedidos para ser adjudicatarios de tierras fiscales destinadas a la reforma agraria, porque los mismos ya eran propietarios (*Comisión de Verdad y Justicia*, 2008: 37-38). El 26 de diciembre de 1983 se compran los derechos de Hugo Artemio Ramírez sobre las 1.816 hectáreas 9.247m² (incluyendo caminos totalizan 1.863 hectáreas) a un precio de 4.120.000 de guaraníes, que conforman la Finca n. 72, propiedad que se encuentra en el linde norte de las tierras de Marina Cué, entre estas y la ruta X⁷.

1.5 Un proyecto campesino de ampliación de la colonia

Para las familias campesinas sin tierras de la Colonia Yvy Pytâ, Brítez Kué, existía una posibilidad de acceso a un pedazo de tierra para un asentamiento, razón por la

7 Codehupy. *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Cué*, 2012, p. 46-47.

que iniciaron los trámites, esto se describe en los párrafos siguientes, que también fueron parte del Informe de Codehupy:

El 19 de abril de 2004 la organización inició los trámites administrativos correspondientes ante el ente estatal agrario, señalando que:

Pegado casi a nuestra Colonia se encuentra una propiedad totalmente improductiva y abandonada en su totalidad, y a merced de los traficantes de maderas que continuamente roban maderas de esta propiedad del Estado.

Esta propiedad queda frente a nuestra Colonia, específicamente entre el Km. 32 al 35, y ya que tenemos una cantidad numerable de sin tierras en nuestro distrito y Departamento, pedimos a la institución a su digno cargo la intervención y tramitación juntamente con nuestra comisión vecinal ya que desde hace tiempo que fue abandonado por la marina paraguaya.

Esta propiedad era destacamento de la Marina, por lo tanto seguramente pertenece al Ministerio de Defensa Nacional y lógicamente al Estado paraguayo (Indert, 2004:1).

El 9 de agosto de 2004, la comisión vecinal radica una petición similar ante el Ministro de Defensa Nacional en la que informan del inicio de los trámites administrativos ante el Indert (Instituto de Bienestar Rural y de la Tierra) y señalan que “el inmueble se encuentra totalmente abandonado y a merced de los traficantes de madera (...) ahora está siendo alambrada y deforestada por el señor Blas N. Riquelme, quien dice ser el dueño del inmueble... (Honorable Cámara de Senadores, 2012: 61)”⁸

⁸ Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Cué, 2012, p. 53-54.

En base a estas primeras peticiones ante las instituciones legalmente constituidas, los campesinos que gestionaban la ampliación de la colonia para los nuevos sin tierras que iban surgiendo en la colonia Yvy Pytâ, descubrieron que la tierra que pretendían colonizar pertenece al Estado paraguayo, específicamente a la Armada Nacional, conforme al Decreto que en el informe de la Codehupy se menciona:

Mediante Decreto n. 29.366 del 6 de septiembre de 1967, el Poder Ejecutivo aceptó la donación de las 2.000 hectáreas de tierra en la zona de Curuguaty, hecha a la Armada Paraguaya por Lipsa, ordenando sea formalizada la transferencia de dominio por escritura pública ante la Escribanía Mayor de Gobierno, autorizando al Ministro de Defensa Nacional a suscribirla en representación del Estado⁹.

Descubriendo la existencia de este decreto, se veía más viable aún el objetivo que se planteaban los campesinos de Yvy Pytâ. Evidentemente, esta situación animó mucho más para la lucha por la ampliación de la colonia, incluso, en el mes de octubre de 2004, los campesinos lograron que el Poder Ejecutivo firmara un Decreto, el que en el informe de la Codehupy se describe:

El 4 de octubre de 2004, mediante el Decreto n. 3.532, el Poder Ejecutivo declara de interés social, destina para los fines del Estatuto Agrario y transfiere a favor del Indert la fracción de terreno donada por Lipsa y aceptada mediante el Decreto n. 29.366/1967. El Decreto dispuso que el Indert quedaba facultado a realizar directamente las

⁹ Ibid., p. 49.

operaciones de mensura, deslinde y loteamiento de la fracción mencionada conforme al Estatuto Agrario, debiendo formalizarse la escritura traslativa de dominio a favor del Indert conforme al Estatuto Agrario y al Decreto n. 29.366/1967¹⁰.

1.6 El comienzo de una maraña en el campo legal

Con los decretos presidenciales mencionados más arriba, para los campesinos la titularidad de la fracción pretendida para la ampliación de la colonia estaba aclarado, efectivamente las 2.000 has, donde antes estaba instalado un destacamento militar de la Marina (por eso el nombre "Marina Cué") es del Estado paraguayo e incluso con el decreto de octubre del 2004 ya se daba vía libre a la pretensión de los mismos.

Para concretar la ampliación de la colonia y la adjudicación de los lotes en la fracción de ampliación, los campesinos solicitaron al Indert que promueva una mensura judicial, a fin de determinar los linderos exactos de Marina Cué.

El Indert, haciendo uso de lo establecido en la Ley n. 1.863/02, en su artículo n. 108, establece cuanto sigue:

Mensura de oficio. El Organismo de Aplicación podrá promover de oficio, ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de Turno de la Circunscripción Judicial que por territorialidad corresponda, el juicio de mensura de cualquier inmueble en el que se presuma la existencia de excedente fiscal, en cuyo caso se procederá conforme a lo dispuesto en la presente ley.

¹⁰ Ibid., p. 54.

Asimismo, promueve mensura judicial a fin de detectar los límites de Marina Cué, en adyacencia del inmenso latifundio de 55.000 has de Campos Morombí S.A.C y A., según el informe de la Codehupy: “El 20 de abril de 2005, el asesor legal designado del Indert, abogado Carlos Peralta, inicia el juicio de mensura judicial del inmueble donado ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Sexto Turno de la Capital”¹¹.

1.7 La reacción de la empresa

Enterado de la acción de mensura judicial promovida por el Indert. La empresa Campos Morombí expresó cuanto sigue:

El 6 de junio de 2005, apenas transcurridos dieciocho días hábiles desde la notificación a Campos Morombí S.A.C. y A. de la circular de mensura judicial, la empresa – representada bajo el patrocinio del abogado Víctor Peña Gamba – inicia demanda por prescripción adquisitiva de dominio (usucapión) contra la firma La Industrial Paraguaya S.A., sobre el inmueble donado a la Armada Paraguaya, que es individualizado en el escrito de la demanda como parte de la Finca n. 9 del distrito de Curuguaty, desprendimiento de la Finca Madre n. 30 del distrito de Hernandarias. Como argumentos de su demanda, Campos Morombí alegó que ocupaba el inmueble desde enero de 1970, es decir, una ocupación pacífica e ininterrumpida de 34 años al inicio de la demanda. Señaló que el inmueble posee una superficie de 2.000 hectáreas 4.707m² 3.700cm² (Poder Judicial, 2005b: 223-253).

11 Id.

“El juez que interviene en primer término en la causa es el juez penal Silvio Flores Mendoza, en su calidad de interino del fuero civil y comercial. En la misma fecha de iniciación de la demanda, el juez otorga una medida cautelar de prohibición de innovar y contratar sobre el inmueble, salvo la explotación pecuaria y agrícola realizada por la empresa Campos Morombí. Del mismo modo, la providencia cautelar prohíbe el ingreso de personas extrañas a la finca, incluso la prohibición de cazar (Poder Judicial, 2005b: 252). A raíz de la medida cautelar otorgada, se suspende la mensura judicial iniciada por el Indert ante el Juzgado en lo Civil y Comercial del Sexto Turno de la Capital¹².

Esta primera resolución del juez Silvio Flores significó un primer revés para el proyecto que estaban impulsando los campesinos de la colonia Yvy Pytâ, y el primer éxito de la empresa en su acción legal. Ya que el juez, aparte de admitir la demanda de usucapión (prescripción adquisitiva de dominio) planteada por la empresa Campos Morombí, en la misma fecha, dictó una medida cautelar de prohibición de innovar y contratar sobre el inmueble (Marina Kué), “salvo la explotación pecuaria y agrícola realizada por la empresa Campos Morombí”; además, la medida cautelar dictada prohíbe el ingreso de personas extrañas a la finca, incluso la prohibición de cazar.

Con esta decisión judicial se demuestra que efectivamente la empresa Campos Morombí ya estaba usurpando las tierras de Marina Kué con emprendimiento pecuaria y agrícola, y se comprueba que lo denunciado por los campesinos de Yvy Pytâ ante el Indert y el Ministerio de Defensa Nacional, detallado más arriba, fue cierto. Por esta

¹² Ibid., p. 55.

usurpación que estaba realizando la empresa, sus directivos jamás fueron imputados por la fiscalía por invasión de inmuebles ajenos, como posteriormente sí serán imputados los campesinos de Curuguaty.

2 ¿Corresponde la usucapión promovida por la empresa Campos Morombí?

Para el juez Carlos Goiburú sí corresponde, y en el informe de la Codehupy se lee:

El juez Carlos Goiburú, por Sentencia Definitiva n. 97 de 21 de diciembre de 2005, resolvió hacer lugar a la demanda ordinaria que por prescripción adquisitiva de dominio promoviera la firma Campos Morombí S.A.C. y A. contra Lipsa. El fundamento principal para haber excluido al Estado en el juicio es que el título de la Finca n. 30, así como el informe sobre la titularidad y condiciones de dominio expedido por la Dirección General de los Registros Públicos prueban que el inmueble objeto de litigio se encuentra inscripto a nombre de Lipsa, por lo tanto no corresponde la intervención de la Procuraduría. Por lo tanto, el Juzgado declaró operada la usucapión a favor de Campos Morombí sobre la parte del inmueble individualizado como Finca n. 9 del distrito de Curuguaty, desprendimiento de la Finca Madre N° 30 del distrito de Hernandarias. Se reseña que la mensura de la finca usucapida encontró 1.748 hectáreas 1.108m² 6.200cm² (Poder Judicial, 2005b: 489/499)¹³.

13 Ibid., p. 56-57.

El párrafo transcripto ilustra cómo el juez en lo Civil Carlos Goiburú dejó sin intervención a la Procuraduría General de la República (representante del Estado paraguayo) y favoreció a la empresa Campos Morombí con la Sentencia Definitiva n. 97. Es importante señalar a este respecto las negligencias de los agentes estatales que omitieron cumplir con sus obligaciones.

2.1 Negligencias de agentes estatales

En la última parte del decreto que acepta la donación y que ya se transcribió más arriba, se estipula: “ordena que sea formalizada la transferencia de dominio por escritura pública ante la Escribanía Mayor de Gobierno, autorizando al Ministro de Defensa Nacional a suscribirla en representación del Estado”. Esta escritura pública, y la suscripción de la misma, no fueron realizadas por los responsables hasta el momento en que Campos Morombí planteaba la acción de usucapión. Con esto se evidencia una grave negligencia por parte de la Escribanía Mayor de Gobierno y el Ministerio de Defensa Nacional, que no concretaron lo ordenado en el decreto; por tanto, no se finiquitó la inscripción del inmueble en el Registro General de la Propiedad, a nombre del Estado paraguayo.

En el informe de la Codehupy se relata al respecto:

Sin embargo, nunca se opera la transferencia por escritura pública del inmueble donado, por lo que tampoco la Armada Paraguaya inscribe el título de propiedad sobre el inmueble en los Registros Públicos. Existen numerosos antecedentes administrativos e intercambio de correspondencia entre la Armada Nacional, Lipsa y la Escribanía Mayor de

Gobierno en 1982, 1992 y 1994, solicitando envío de documentos y designación de profesionales para la realización de la mensura judicial. En el 2004 fueron reactivadas estas gestiones ante el inicio de las gestiones por parte de una organización campesina que demandaba la ocupación del lugar (Honorable Cámara de Senadores, 2012)¹⁴.

Pero, independientemente a lo señalado en los párrafos anteriores, el juez Carlos Goiburú no hizo valoración alguna sobre el Decreto n. 29.366, de 6 de septiembre de 1967, del Poder Ejecutivo, por el cual se aceptó la donación de las 2.000 hectáreas de tierra en la zona de Curuguaty, y que la Procuraduría quiso hacer valer en el juicio de usucapión. Tampoco hizo valoración sobre el Decreto n. 3.532, del 4 de octubre de 2004, por medio del cual el *Poder Ejecutivo declara de interés social, destina para los fines del Estatuto Agrario y transfiere a favor del Indert la fracción de terreno donada por Lipsa*.

El informe de la Codehupy sostiene que:

[...] De haber intervenido en juicio el Estado, se hubiera demostrado que el argumento principal que Riquelme sostuvo en el juicio de usucapión fue falso. Marina Cué nunca fue su reserva ecológica privada (no está incluida en la superficie de la declaración de área silvestre protegida hecha por el Decreto n. 14 910/2001), se habrían aportado documentos administrativos, mensuras, deslindes y amojonamientos previos, intercambio de correspondencia y testificales del Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Cué, suboficiales de la Armada Paraguaya que demostrarían que el Estado tuvo la posesión efectiva y continuada de

14 Ibid., p. 49.

ese inmueble hasta 1999 y que Campos Morombí reconocía esa posesión, a pesar de ser un vecino incómodo y clandestinamente usurpador por el lado del lindero sur¹⁵.

O sea, a pesar de que el inmueble no estaba inscripto a nombre del Estado paraguayo, la empresa Campos Morombí tampoco reunía los requisitos exigidos por la ley para usucapir las tierras de Marina Kué; por tanto, la empresa Campos Morombí promovió una demanda de usucapión sustentado con argumentos falsos, que no fueron valorados cabalmente por el juez Goiburú para favorecerla con la Sentencia Definitiva n. 97. Pero, aunque la empresa Campos Morombí haya sido favorecida por el juez Carlos Goiburú, tampoco pudo inscribir a su nombre el inmueble que ganó en el artilugio que fue el “Juicio de Usucapión”.

2.2 ¿Por qué la empresa no pudo inscribir el inmueble como suyo?

Porque el representante legal en su escrito de promoción de la demanda de usucapión, asentó erróneamente el número de finca que pretendía usucapir, y en el informe de la Codehupy se describe:

A pesar de este resultado en el juicio, hasta el momento Campos Morombí no ha podido cancelar la inscripción en la Dirección General de los Registros Públicos, que hasta el presente se encuentran a nombre de Lipsa, para proceder a inscribir las tierras a nombre de Campos Morombí S.A.C. y A. Al momento de articular la demanda de usucapión, el representante convencional de la firma cometió

15 Ibid., p. 49.

un error al referenciar la finca objeto de prescripción de dominio. Es decir, se planteó y se tramitó la demanda sobre un número de finca, padrón y distrito que no corresponden con los de la inscripción real del inmueble¹⁶.

2.3 ¿Qué solución encontraron para corregir el error?

Con posterioridad al juicio, la representación convencional de Campos Morombí solicitó la rectificación en la sentencia del número de finca objeto de la prescripción adquisitiva de dominio, alegando que la Finca n. 9 de Curuguaty no constituye desprendimiento de la Finca n. 30, padrón 61 del distrito de Hernandarias, a la que pertenece efectivamente el inmueble, debiendo quedar como "Finca n. 30 madre del distrito de Hernandarias, Padrón 61" (Poder Judicial, 2005b: 674). En un procedimiento normal, esta pretensión tendría que haber sido rechazada, dando lugar al planteamiento de una nueva demanda y la tramitación de un nuevo juicio. Sin embargo, el 29 de junio de 2009 el juez penal José Benítez, con intervención en la causa, resolvió hacer lugar a la rectificación planteada, dejando establecido que la superficie de la fracción usucapida corresponde a la Finca n. 30 madre del distrito de Hernandarias – Padrón n. 61, inscrita a nombre de Lipsa (A.I. n. 61 de 29 de junio de 2009) (Poder Judicial, 2005b: 706)¹⁷.

Lo descripto demuestra que una empresa latifundista como Campos Morombí S.A.C y A tiene el poder de moldear el estado de derecho a su antojo. Cuatro años des-

¹⁶ Ibid., p. 56-57.

¹⁷ Ibid., p. 56.

pués de un juicio que, aparte de erróneo y sustentado con falsedades, la empresa logró que el juez José Benítez le favoreciera, con un recurso inexistente en el ordenamiento legal paraguayo, logrando así la empresa la corrección del número de finca en la Sentencia Definitiva, a través de la "Rectificación de Sentencia" en el año 2009.

3 La lucha de los campesinos por Marina Kué sigue

Aunque los juicios planteados en el campo legal siempre terminan favoreciendo a la empresa Campos Morombí, y mientras esta procuraba la "rectificación de la sentencia" errónea con un recurso inexistente, los campesinos no renunciaban a su proyecto de ampliación de colonia en la tierra de Marina Kué y, con insistencia ante las instituciones estatales como la Procuraduría General de la República y el Indert, consiguieron que dichas instituciones sigan entablando acciones en el ámbito legal, en pro de la recuperación de Marina Kué, para los fines de la reforma agraria.

El 1 de diciembre de 2009, el procurador general de la República, abogado José Enrique García, planteó demanda de acción autónoma de nulidad en contra de Campos Morombí S.A.C. y A. y La Industrial Paraguaya S.A., en el marco del juicio de la usucapión contra todas las resoluciones recaídas en dicho Juzgado y en el Tribunal de Apelaciones de Ciudad de Salto del Guairá. La Procuraduría argumenta en sustento de su demanda que la misma no fue parte en el proceso de usucapión y no ha intervenido por lo que se configura una

inobservancia de la defensa en juicio y del debido proceso teniendo en cuenta que las tierras habían sido donadas al Estado paraguayo (Poder Judicial, 2009b: 14-24). La demanda fue admitida y el Juzgado dictó medida cautelar de anotación preventiva de la Litis (Poder Judicial, 2009b)¹⁸.

Con respecto a esta acción del Estado paraguayo, que pretendía la anulación de la sentencia definitiva, dictada a favor de la empresa Campos Morombí en el juicio de usucapión, el representante de la empresa planteó "*Excepción de Falta de Acción y Cosa Juzgada*", argumentando que la Procuraduría no cuenta con legitimación activa para promover la acción y que esa situación ya fue juzgada por un juez. Las excepciones planteadas por el representante de la empresa fueron rechazadas, pero:

El 9 de diciembre de 2011, el representante legal de Campos Morombí interpuso un recurso de apelación contra esta decisión judicial (Poder Judicial, 2009b: 277)¹⁹.

El 30 de marzo de 2012, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, resolvió revocar con costas el A.I. n. 532 de fecha 6 de mayo de 2001 dictado por el Juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Noveno Turno, y en consecuencia hacer lugar a la excepción de falta de acción opuesta por la firma Campos Morombí S.A.C. y A. contra el Estado paraguayo, decisión que implicaba el rechazo de la acción autónoma de nulidad sin entrar a analizar el fondo de la cuestión planteada (A.I. n. 173, 30 de marzo de 2012)²⁰.

18 Ibid., p. 59-60.

19 Ibid., p. 60.

20 Ibid., p. 61.

Una vez más un Tribunal de Apelaciones en esta ocasión resuelve bloquear la acción de la Procuraduría General de la República, sosteniendo que carecía de acción para intervenir en el juicio de usucapión y la acción del Estado quedó sin poder avanzar.

3.1 Otro juicio de mensura judicial y acción autónoma de nulidad

El 21 de agosto de 2008, el representante legal del Indert, abogado Carlos Peralta Bordón, solicitó el inicio del juicio de mensura judicial ante el Juzgado en lo Civil y Comercial del Sexto Turno de Asunción. A diferencia de la primera y malograda acción judicial de mensura, esta señalaba que el inmueble sería una propiedad de Campos Morombí que “presumiblemente afecta” a la fracción donada por Lipsa al Estado paraguayo. En esa misma fecha, el Juzgado dicta la providencia de admisión del juicio de mensura, reconoce la personería del representante legal del Indert, designa al agrimensor, ordena las publicaciones de rigor y comisiona al Juzgado de Paz de Curuguaty para que intervenga en la operación de mensura (Poder Judicial, 2008a:14-15)²¹.

Sin embargo, el juicio queda sin diligenciamiento durante un año, no existiendo en el expediente constancia alguna que justifique esta demora. Recién el 5 de marzo de 2009 el expediente es remitido en comisión a Curuguaty, para la mensura. El Juzgado de Paz de Curuguaty fijó para el 5 de junio de 2009 la fecha para la realización de la mensura (Poder Judicial, 2008a: 17). El 28 de mayo de 2009 se notificó de la circular de mensura judi-

21 Ibid., p. 58-59.

cial a Campos Morombí, a través del personal de la estancia (Poder Judicial, 2008: 21)²².

El 2 de junio de 2009, el representante legal de la empresa Campos Morombí, abogado Juan Carlos Ávila Meza, planteó en el juicio de mensura un recurso de reposición contra la providencia de admisión del juicio y solicitó el rechazo de la acción judicial iniciada (Poder Judicial, 2008a: 109-131). Ante el recurso interpuesto, el Juzgado ordenó como medida cautelar la suspensión de la diligencia para practicar las operaciones técnicas de mensura dispuesta para el 5 de junio (Poder Judicial, 2008a:132)²³.

El 10 de junio de 2009, el representante legal del Indert interpuso recursos de nulidad y apelación en contra de esta decisión judicial (Poder Judicial, 2008a: 136). El 21 de octubre de 2009, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial Quinta Sala resolvió, a solicitud del abogado de Campos Morombí y por el voto coincidente de sus miembros Carmelo Castiglioni, Linneo Ynsfrán Saldívar y Fremiort Ortiz Pierpaoli, declarar desierto el recurso de apelación por falta de fundamentación (Poder Judicial, 2008a: 150)²⁴.

Desde esta última resolución, este procedimiento judicial ya no volvió a ser impulsado. Tampoco el Indert promovió otro juicio de mensura sobre las tierras de Marina Cué²⁵.

Este intento de mensura judicial pretendido por el Indert una vez más fue bloqueado por la empresa Campos Morombí y terminó sin éxitos.

22 Ibid., p. 61.

23 Ibid., p. 59.

24 Id.

25 Id.

3.2 Otra acción autónoma de nulidad

El 10 de febrero de 2012, el Indert planteó ante el Juzgado en lo Civil y Comercial del Tercer Turno de Capital una acción autónoma de nulidad en contra de la SD n. 97 del 21 de diciembre de 2005 dictada por el Juzgado en lo Civil, Comercial, Laboral y de la Niñez y Adolescencia de Curuguaty (Poder Judicial, 2012a: 56-62). En fundamento de su pretensión, el Indert sostiene que la sentencia que otorgó la usucapión a Campos Morombí afecta el derecho de propiedad del ente, además de contravenir las disposiciones del Artículo n. 1993 del Código Civil, que declara que las tierras del dominio privado del Estado y de los entes autónomos del Derecho Público no pueden ser adquiridas por usucapión²⁶.

Al igual que en los otros juicios, el representante de la empresa Campos Morombí, planteó falta de acción del Indert, alegando que no ha presentado título de propiedad y que el inmueble nunca formó parte de su patrimonio.

Tras el trámite de rigor, el 19 de octubre de 2012 el Juzgado decidió sobre la excepción planteada por Campos Morombí y resolvió diferir el estudio y el pronunciamiento sobre la cuestión para el momento de dictar la sentencia sobre el fondo (Al n. 1.773 de 19 de octubre de 2012) (Poder Judicial, 2012a: 159)²⁷.

Esta resolución ya fue dictada posterior a la masacre. Tal vez por esa razón, el juez encontró una mejor estrategia y decidió diferir el estudio y pronunciamiento sobre la

²⁶ Ibid., p. 61.

²⁷ Ibid., p. 62.

cuestión para el momento de dictar sentencia sobre el fondo. Contra esta resolución, la empresa Campos Morombí planteó “acción de inconstitucionalidad”. Esta acción de la empresa fue rechazada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en 2015, ya después de algunos reclamos que hicieron los familiares víctimas de la masacre de Curuguaty, conjuntamente con miembros de la Articulación por Curuguaty, en reuniones sucesivas con los miembros de la Corte. Este rechazo de la Sala Constitucional de la C.S.J., da vía libre para que el juicio principal de la acción autónoma de nulidad promovida por Indert siga su desarrollo en el juzgado de Primera Instancia, pero quedó estancado por reclamos de honorarios de abogados que intervinieron en el juicio.

4 ¿Por qué Campos Morombí se opone a una mensura judicial de Marina Kué?

El Art. 668 de la Ley n. 1.337/88 del Código Procesal Civil Paraguayo establece que la “mensura no afectará los derechos que los propietarios pudieren tener al dominio o la posesión del inmueble”.

Teniendo en cuenta lo establecido sobre el alcance de la mensura en el Código Procesal Civil, es llamativa la reiterada oposición de la empresa Campos Morombí a la realización de una mensura judicial. La empresa no tendría por qué oponerse a una acción judicial que no afectaría derechos sobre su posesión o dominio; es decir, la operación de mensura consiste solo en la medición de un inmueble para corroborar si corresponden los límites y ubicación en terreno, con los rumbos establecidos en los planos de los títulos de propiedad.

De esta actitud de la empresa cabe sospechar que dentro del latifundio de 55.000 has que posee en las adyacencias de Marina Kué se oculta algo más; tal vez, excedentes fiscales que también la empresa está usurpando y teme que se descubra con la operación de la mensura.

5 La Masacre

Indudablemente, la masacre de Curuguaty constituye uno de los casos más horribles ocurridos en la era democrática en Paraguay. En este confuso episodio, fueron asesinados 17 personas (campesinos y policías); unos, luchando por un pedazo de tierra donde sustentarse y desarrollar su ser campesino; otros, cumpliendo órdenes judiciales ilegales, en defensa de tierras malhabidas (mal adjudicadas) de una empresa latifundista.

El día 15 de junio de 2012, los medios masivos de comunicación bombardeaban a la ciudadanía de manera tajante con informaciones sobre una “emboscada a policías desarmados”, en la estancia Campos Morombí, de Blas N. Riquelme, cuando los agentes del orden estaban cumpliendo con una orden judicial de desalojo.

Tres días después, cuando se logró hallar todos los cadáveres de los asesinados, se confirman que 11 campesinos y 6 policías resultaron asesinados en la intervención judicial-policial. La ciudadanía, principalmente las organizaciones, movimientos sociales y políticos quedaron consternados por lo acontecido; mientras los sectores políticos conservadores maquinaron rápidamente un “golpe parlamentario”, y unos días después de la masacre tumbaron al entonces presidente de la República, Fernando Lugo Méndez, en un disfrazado juicio político “express”.

Mientras todo esto pasaba entre los grupos sociales y políticos progresistas, algunos seguían dudando para tomar posicionamiento ante lo sucedido; otros hasta negaron a brindar apoyo al campesinado envuelto en tan luctuoso episodio.

5.1 La investigación oficial

La investigación oficial del Ministerio Público rápidamente se encaminó hacia lo que informaban los medios de comunicación: “campesinos sin tierras violentos emboscaron a policías desarmados que cumplían una orden judicial de desalojo”. Unos días después de los hechos, uno de los fiscales designado para la investigación apareció en un medio televisivo desde el lugar de los hechos hablando de “campesinos invasores” y de “emboscada a policías desarmados”, pisoteando consciente o inconscientemente la objetividad con que debe llevar el Ministerio Público una investigación, conforme al mandato de la ley.

También, la fiscalía interviniente en los hechos, en base a un cuadernito que contenía una lista de nombres, encontrado en el lugar de los hechos, formuló imputación en contra de unos 54 labriegos; muchos ni siquiera se encontraban en Marina Kué en el día de los hechos. La imputación se formuló por los hechos punibles de homicidio doloso, homicidio doloso en grado de tentativa, lesión grave, asociación criminal, coacción y coacción grave.

Los sin tierras de la Comisión Vecinal Naranjaty, que venían luchando por unas 2.000 has de tierra, que por Decreto Presidencial fueron declaradas para los fines de la reforma agraria, ahora se envuelven en una maraña judicial mucho más compleja de lo que ya venían teniendo con la esperanza de acceder a un pedazo de tierra.

La defensa de la mayoría de los campesinos detenidos en principio estuvo a cargo de la Defensoría Pública de Curuguaty, a excepción de algunos que nombraron defensores particulares. La Fiscalía General del Estado conformó un equipo integrado por cuatro agentes fiscales para llevar adelante la investigación sobre lo acontecido.

Posteriormente, el vocero y principal figura del equipo investigador resultó ser el fiscal Jalil Amir Rachid, amigo de la familia Riquelme, los dueños de la empresa Campos Morombí, y cuyo padre también figura en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia como uno de los latifundistas que posee tierras malhabidas, por haber sido parte del gobierno del dictador Stroessner.

5.2 Reacción de las organizaciones y movimientos sociales ante la masacre

Las organizaciones sociales totalmente desmovilizadas al momento de la masacre reaccionaron con una tibia movilización contra el “golpe parlamentario” que se planeaba, y que posteriormente provocaría la caída del gobierno de Fernando Lugo. Pasado el tiempo, se reagruparon algunas organizaciones sociales y decidieron enfocar esfuerzo hacia el caso Curuguaty, posicionando de que llegaba el momento de no tolerar más barbaridades ocurridas en el país; y se inició una etapa de lucha por el esclarecimiento de lo sucedido en Curuguaty.

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay elaboró una investigación minuciosa sobre los antecedentes de los inmuebles de la empresa Campos Morombí, la lucha campesina por convertir Marina Kué en un asentamiento y de todas las violaciones de derechos

ocurridos durante y posterior a la masacre, como ya se había mencionado más arriba. Este informe desnuda muchas irregularidades en torno al caso.

La PEICC (Plataforma de Estudios e Investigación de Conflictos Campesinos), presidida por el Dr. Domingo Laíno e integrada por los abogados Vicente Morales y Guillermo Ferreiro; el jurista español Aitor Martínez y el periodista argentino José María Quevedo, también realizó una investigación, direccionado más bien a lo sucedido a partir de la intervención fiscal-policial que derivó en la masacre.

Entonces, el 26 de setiembre de 2012, los abogados Vicente Morales y Guillermo Ferreiro asumieron la defensa de la mayoría de los procesados, principalmente de los que estaban reclusos en la cárcel de Coronel Oviedo; unos días después, también asumió la defensa de dos procesados más, de los que se encontraban en la penitenciarías de Asunción; pasando así a cargo de defensa privada la defensa penal de los campesinos, que estaba a cargo de la Defensoría Pública.

El martes 2 de octubre de 2012, la PEICC presentó públicamente su informe, resultado de la investigación paralela a la investigación oficial llevada a cargo por el Ministerio Público. En este informe, la plataforma pone en duda la seriedad con que se llevaba la investigación oficial y denuncia graves omisiones de los fiscales intervinientes encargados de la investigación.

Además del informe, la PEICC realizó denuncias formales ante la fiscalía sobre las posibles ejecuciones extrajudiciales, torturas y desaparición forzosa, bajo patrocinio de los abogados Vicente Morales y Guillermo Ferreiro. Asimismo, los abogados Morales y Ferreiro, en su carácter

ya de representante de los procesados, solicitaron diligencias de pruebas, exclusión de pruebas agregadas en la causa de manera irregular y agregó varios materiales para que sean tenidos en cuenta en la investigación.

A partir de la intervención como defensores, los abogados Morales y Ferreiro, cuatro meses después de la masacre, se plantearon debidamente ante las instancias correspondientes las denuncias y los requerimientos de las diligencias mencionados. Durante los cuatro meses transcurridos mientras la defensa de los campesinos estaba a cargo de la Defensoría Pública, no se planteó ninguna denuncia formal.

5.3 La presunta actuación irregular de la fuerza del orden público en la intervención en Marina Kué

El informe de la Codehupy con relación a este punto señala:

Los relatos de abusos policiales son varios, en particular de quienes fueron aprehendidos durante y después del enfrentamiento. Las principales características de las torturas y tratos crueles se refieren a golpes, encierros y amenazas de muerte. El inicio de las torturas se menciona ya en el traslado de los detenidos hasta la comisaría de Curuguaty, en las patrulleras. En algunos casos, las personas que mencionaron torturas estaban ya heridas previamente por los disparos. Heridos de bala y torturados en las patrulleras y comisarías también mencionaron que la policía tenía la intención de ejecutarlos antes de su traslado y que debido a circunstancias, como la presencia casual de medios de prensa locales en las inme-

diciaciones, o la advertencia de otros policías, se habría evitado sus ejecuciones²⁸.

Por otra parte el informe concluye:

A partir de los testimonios recolectados por la Codehup y los elementos de convicción que se encuentran reunidos en la investigación oficial, se llega a la convicción que los organismos jurisdiccionales del Estado, en particular el Ministerio Público, cuentan con suficientes elementos de prueba que justifican la investigación sobre la necesidad y proporcionalidad del uso de armas de fuego durante el operativo del 15 de junio de 2012. Existen numerosos elementos de convicción que señalarían la posible responsabilidad de funcionarios públicos en la privación arbitraria de la vida de al menos siete de las víctimas civiles. Respecto de estos casos, existe evidencia que sustenta que el uso de la fuerza letal en contra de estas personas no fue necesario ni proporcional²⁹.

Por su parte, el informe de la PEICC se refiere a la orden judicial de la intervención.

La Fiscalía continuó ejecutando los reclamos de Blas N. Riquelme para desalojar el predio de Marina Cué, que recurrentemente invadían los campesinos de la zona. En el desalojo que se produjo el pasado 15 de junio, y que derivó en el tiroteo, el procedimiento fue el mismo, campesinos que ocupan la finca porque la consideran tierras públicas que se deben destinar a la reforma agraria, y una fiscal, Ninfa Aguilar, que establece un operativo policial para desalojar a invasores que usurpan la propiedad de Blas N. Riquelme³⁰.

28 Ibid., p. 126.

29 Ibid., p. 134.

30 PEICC. Informe Masacre de Curuguaty, p. 126.

Los medios, la policía, la fiscalía, y prácticamente todos los actores sociales pensaban que esas tierras eran propiedad de Blas N. Riquelme y que existía una orden de desalojo dictada por la autoridad jurisdiccional competente para expulsar a los invasores de las propiedades de Riquelme. *Nadie contrastó la versión de los labriegos, ni acudió a ningún Registro de la Propiedad, ni exigió la orden de desalojo que tiene que sustentarse en un título de propiedad del ciudadano que exige el desalojo de terceros de su propiedad.* La versión oficial se había impuesto sin que se contrastara la versión de los campesinos³¹.

5.4 Omisión de agregar a la carpeta de investigación fiscal, la filmación que hizo el helicóptero utilizado por la policía en la intervención

En un vídeo se ve el momento en que Erven Lovera (policía encargado del operativo en terreno), después de sobrevolar la zona en helicóptero, confirma a otros oficiales y a los fiscales Ninfa Aguilar y Diosnel Gómez que va a comenzar el operativo (NOTA: el helicóptero cuenta con una cámara integrada que debe ser solicitada como prueba ya que tuvo que captar la posición de los campesinos a la perfección)³².

5.5 Ocultamiento de Pruebas

Además, como hemos visto, los informes son contradictorios, ya que el informe policial de levantamiento de evidencias, reconoce que se encontró una sola vainilla de 5,56 mm en la zona. Sin em-

31 Id.

32 Ibid., p. 9.

bargo, el informe pericial analizó dos vainillas de 5,56 mm correspondiente a fusiles automáticos. El problema no es que los informes tengan que ser declarados nulos porque están claramente alterados, sino que se están ocultando pruebas deliberadamente ya que en la zona se dispararon armas automáticas que se quisieron omitir del relato, obviando las evidencias de esos casquillos y recogiendo únicamente cartuchos que incriminaran a los campesinos³³.

5.6 La denuncia de presuntas comisión de hechos punibles por parte de la fuerza del orden en la intervención y la omisión de la investigación de esos hechos

Una vez que llegaron el resto de efectivos con armamento largo, la Policía respondió de forma violenta y comenzó a disparar contra el campamento de manera indiscriminada. A los campesinos que se encontraban escondidos dentro se les disparaba al margen de que fueran o no armados. Se llevó a cabo una intervención prácticamente militar contra el campamento, causando multitud de heridos y campesinos muertos. Evidentemente, la respuesta de la Policía contra campesinos desarmados fue desmesurada, y al margen de la actuación profesional que se espera de las fuerzas de seguridad³⁴.

Los testigos presenciales advierten que, además de los disparos de larga distancia efectuados por la Policía contra el campamento, los Policías accedieron ejecutando indiscriminadamente a algunos campesinos que fueron encontrando³⁵.

33 Ibid., p. 12.

34 Ibid., p. 34.

35 Ibid., p. 37.

Por ejemplo, el menor de edad detenido en Villarica (R.B.), relata cómo dentro del campamento, con los campesinos entregados y desarmados, la Policía fue ejecutándolos indiscriminadamente. De hecho, tras ejecutar al campesino que estaba a su lado, un Policía estaba a punto de ejecutarlo también a él, cuando otro uniformado lo detuvo alegando que no lo matara porque les iba a contar donde estaba el resto³⁶.

5.7 Omisión de auxilio

En las imágenes se puede identificar a la perfección a los agentes que denegaron el auxilio médico a una persona herida gravemente. Con estas pruebas, la Fiscalía está obligada a abrir una investigación contra estos policías por denegación de auxilio, omisión del deber y otros delitos conexos³⁷.

Todos estos indicios de irregularidades en torno al caso que fueron descubiertas en las investigaciones paralelas fueron planteadas formalmente ante las instancias correspondientes; para no decir que las instituciones encargadas no hicieron absolutamente nada al respecto, decimos que pocos fueron los intereses de las instituciones competentes para darle la atención que se merece.

6 La articulación por Curuguaty (AxC)

La AxC, plataforma conformada por diversas organizaciones sociales, Ongs, organizaciones campesinas y profesionales independientes de diversas disciplinas

36 Id.

37 Ibid., p. 83.

(abogados, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, comunicadores etc.), se formalizó el 26 de octubre de 2012, un mes después de que Morales y Ferreiro asumieran la defensa de los campesinos.

Esta plataforma inicialmente contó con la participación de al menos cinco representantes de plataformas organizacionales: Codehupy (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay); la MDS (Mesa de Desarrollo Sostenible); Cipae (Comité de Iglesia para la Ayuda en Emergencias); PSN (Pastoral Social Nacional), Espacio Democrático; Redepar (Red de Radios Educativas del Paraguay); la Comisión de Víctimas de Marina Kué y los abogados defensores Vicente Morales y Guillermo Ferreiro.

En la reunión y conformación de la AxC, se acordó lo siguiente: unificar criterios, coordinar acciones y fortalecer un espacio único en torno a la lucha por el esclarecimiento de lo acontecido en Curuguaty. También se acordó trabajar líneas de acción: jurídico, organizacional, logístico y comunicacional para el propósito.

Como primera medida, se armaron cuatro equipos de trabajo y se acordó armar un video de cinco minutos de duración con el interrogante ¿qué pasó en Curuguaty?³⁸, aterial publicado el 12 de noviembre del 2012, con el objetivo de demostrar las principales omisiones de la investigación oficial de la masacre, a modo de ir despertando el interés de la ciudadanía con relación a lo acontecido. En la elaboración del material ya empezaron a colaborar activamente los abogados de la defensa.

38 <https://www.youtube.com/watch?v=3p21hlepuZ05/05/2016>.

Los abogados defensores encontraron respaldo en la AxC, patrocinando denuncias ante el JEM (Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados) contra el juez de Garantías y el fiscal de la causa que no estaban actuando de manera objetiva e imparcial.

También, desde la AxC, se brindaba una contención a las familias víctimas de la masacre y se brindaba apoyo constantemente a la defensa de los 11 procesados. Asimismo, el equipo comunicacional inició una feroz batalla en el campo comunicacional, que logró revertir muchas mentiras, muchas calumnias emitidas por los medios comerciales en contra de los campesinos de Curuguaty.

Los operadores de la Justicia que responden directamente a los intereses políticos y económicos, nunca se imaginaron que los campesinos presos y presas de Curuguaty podían contar con una defensa que pudiera cuestionar el libreto y embarrar la cancha de ellos. La defensa ejercida por los abogados Vicente Morales y Guillermo Ferreiro, con el apoyo de la plataforma Articulación por Curuguaty, frustró un plan político que pretendía una “condena a la ligera y ensañada de los campesinos procesados”, para convalidar definitivamente todo lo sucedido en el ámbito político a consecuencia, es más, instalaron debates sobre las contradicciones jurídicas del caso.

Con el trabajo coordinado entre profesionales y militantes de diversas organizaciones sociales confluídos en la Articulación por Curuguaty, se logró revertir varios aspectos importantes en torno al caso. La situación jurídica de los campesinos procesados, como así también la cuestión mediática y de solidaridad con los mismos, em-

pezó a cambiar lentamente, también con un gran esfuerzo decidido por los mismos: la huelga de hambre, acción realizada por los presos en su lugar de reclusión en tres oportunidades.

En la medida en que se iban instalando las contradicciones y las dudas sobre la investigación oficial, y los responsables de la misma no podían dar respuestas convincentes contra los cuestionamientos, los medios de comunicación, que al principio presentaban a los campesinos como los peores criminales, empezaron a moderar sus discursos en torno al caso, incluso, los mismos también realizaron investigaciones más exhaustivas sobre lo acontecido.

Asimismo, la solidaridad para con los campesinos y la exigencia del esclarecimiento de lo acontecido traspasó las fronteras; muchos movimientos sociales de Argentina, Brasil, incluso de España, Francia y otros países de Europa, se sumaron a la exigencia. Además, los medios de comunicación de los países extranjeros mostraron mucho interés con todo lo relacionado al caso, situación que hacía sonar cada vez más fuerte el interrogante: ¿qué pasó en Curuguaty?

No podemos dejar de mencionar el pronunciamiento del Comité de Derechos Humanos de la ONU, que en sus "Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay 2013, mediante la observación n. 23", señaló con relación al caso:

El Comité está preocupado por las alegaciones de importantes irregularidades en el accionar del Ministerio Público, la judicatura y las fuerzas de seguridad con ocasión del allanamiento en Curuguaty en junio de 2012. En particular, el Comité

está preocupado por la información recibida que demuestra la falta de imparcialidad e independencia en los procesos de investigación desarrollados (artículos 6, 7 y 14).

Con relación a esta situación observada, el Comité recomienda al Estado:

- Debe asegurar la investigación inmediata, independiente e imparcial de la muerte de 17 personas con ocasión del allanamiento de Curuguay el 15 de junio de 2012, así como de todos los hechos vinculados que han sido denunciados por las víctimas, en particular torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y posibles violaciones del debido proceso, incluyendo en el caso del adolescente condenado y de las dos mujeres en estado avanzado de embarazo en prisión preventiva.

El Estado paraguayo no le dio mucha importancia a la observación mencionada. Las intervenciones de operadores de la Justicia en etapas procesales posteriores seguían convalidando irregularidades cometidas por otros agentes en etapas anteriores. Tampoco el Estado procuró una investigación independiente e imparcial, ni siquiera se le apartó al fiscal de la causa, Jalil Rachid, que tenía serios cuestionamientos por tener afinidad con la familia Riquelme, dueños de la empresa Campos Morombí.

7 Características de las familias sin tierras de Curuguay

Las familias campesinas sin tierras que se encontraban gestionando las tierras de Marina Kué para un asentamiento procedían de las colonias cercanas, la mayoría

de Yvy Pytâ y Brítez Kué (comunidades cercanas al lugar). Los mismos no contaban con tierras, o con la cantidad suficiente para producir y mantener a sus familias.

Distintos fueron los grupos que procuraron la recuperación de Marina Kué para un asentamiento. Ningún grupo pudo ser constante ni perdurar en el tiempo ya que, a la par de las gestiones administrativas y judiciales, también realizaban la ocupación de la tierra pretendida, como medida de presión a las autoridades y recibían como respuestas imputaciones de sus dirigentes.

El último grupo que estaba luchando por la recuperación de Marina Kué se denominaba Comisión Sin Tierra Naranjaty y estaba compuesto por aproximadamente 70 familias, la mayoría jóvenes. Es la lucha de este grupo la que terminó en la masacre y la mayoría de sus integrantes están con proceso judicial, y 11 de los que fueron detenidos están enfrentando juicio oral actualmente.

8 Cierre de la investigación oficial y juicio oral y público

El 16 de diciembre del 2012, el Ministerio Público cerró la investigación oficial acusando a los campesinos de varias figuras penales como “tentativa de homicidio, asociación criminal e invasión de inmueble ajeno”; con la acusación, surgió otro cuestionamiento más con relación a la acción fiscal, ya que planteó una acusación por “tentativa de homicidio” en un caso donde fallecieron 17 personas.

Posterior a la acusación, el fiscal Jalil Rachid ya declaraba en los medios de comunicación que no se va poder demostrar en el juicio oral y público quién mató a

quién, pero que se va demostrar la responsabilidad que tuvieron todos los procesados en el hecho investigado.

Además del nuevo cuestionamiento señalado, también hay otro punto de cuestionamiento. El Ministerio Público también acusó por "invasión de inmueble ajeno", sin embargo, como se había detallado más arriba, los juicios civiles sobre la titularidad de Marina Kué seguían sin resolverse en la maraña judicial en los juzgados civiles.

La acusación es un relato de novela, pero fue admitido por el Juzgado de Garantías con todas las irregularidades, irregularidades cuestionadas debidamente por los abogados defensores Vicente Morales, Guillermo Ferreiro y María Del Carmen Morales, esta última que también se sumó en la Audiencia Preliminar. Once incidentes de distintos tipos fueron planteados por los abogados defensores en contra de la acusación; ninguno fue admitido.

Posterior al desarrollo de la Audiencia Preliminar, los abogados defensores fueron notificados de un sumario que la Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia decidió abrir en contra de los mismos por ejercer de mala fe su profesión en el caso Curuguay. Este hecho evidenció una clara amenaza para los abogados de la causa, que lograron cuestionar con argumentos sólidos la actuación del Ministerio Público, dejando una duda sobre las actuaciones parciales de fiscales y jueces en la causa.

8.1 Otro golpe más a la causa

A pesar del sumario abierto a los abogados de la causa, la Articulación por Curuguay siguió trazando estrategias para encarar el juicio oral, en la tregua entre la fina-

lización de la Audiencia Preliminar y la fecha fijada para el inicio del juicio oral y público. Las estrategias fueron pensadas con los mismos abogados defensores. Por ejemplo, se trabajó otro material comunicacional que causó un gran impacto mediático, el documental *Desmontando Curuguaty*. Además, surgió otra interesante iniciativa denominada "Somos observadores de Curuguaty", también ideado en el seno de la Articulación por Curuguaty conjuntamente con la defensa. Todo esto, con todas las organizaciones solidarias y los propios familiares de las víctimas, se asentó en un plan, con responsables y plazos para su ejecución, en una asamblea abierta donde hubo participación de mucha gente.

Indudablemente, todas las iniciativas ejercían presión para que el caso sea tratado con mesura por el Tribunal de Sentencia y que el juicio oral se desarrolle sin salir del margen legal. Pero el 27 de julio de 2015, en la sala del juicio oral lleno de público, incluso de personalidades extranjeras cuyas presencias fueron gestionadas desde la Articulación por Curuguaty para acudir como observadores, uno a uno, sin aviso previo, los 11 acusados defendidos por los abogados Vicente Morales y Guillermo Ferreiro se levantaron a manifestar ante el público y el tribunal que querían cambiar de abogados porque no confiaban en los mismos.

Tal vez los acusados los hicieron por temor a encarar el juicio, tal vez porque alguien les prometió alguna otra salida, tal vez sinceramente no confiaban o tal vez porque realmente creían que los abogados no iban a poder ejercer bien sus defensas ya que estaban con sumarios abiertos, como trataron de justificar después.

Pero, ¿después de casi tres años de ejercer la defensa de los mismos, tomar esta decisión, pudiendo haberlo comunicado un día antes? Todo el mundo quedó sorprendido, incluyendo los fiscales y los comunicadores.

Quizá, los procesados pensaron que solamente estaban tomando una decisión que afectaría a su defensa técnica, pero el hecho significó la desarticulación de toda una proyección, y además de hacerle a un lado a los profesionales que habían acompañado la instalación de las contradicciones en la causa, dejaron a los miembros de la Articulación, a las personas solidarias, al público en general, sumidos en una gran confusión. Además, con ese hecho, el plan no se pudo reorientar con la nueva defensa que entró a intervenir en la causa.

9 La masacre de Curuguaty y sus consecuencias políticas

Lo acontecido en Marina Kué, Curuguaty, el 15 de junio de 2012, significó uno de los hechos más luctuosos y violentos ocurridos en el marco de la lucha por la tierra que envuelve al campesinado y la fuerza del orden público, en la era democrática del Paraguay.

Lo sucedido fue aprovechado una vez más o planificado, como muchos lo especulan, por los políticos tradicionales y otros dueños del poder, para aplicar un golpe a la débil democracia paraguaya, desalojando de la presidencia a Fernando Lugo, elegido en sufragios y conforme a las reglas democráticas.

No en balde, muchos califican lo acontecido tanto en Curuguaty como en el ámbito político como un “golpe parlamentario”, un golpe impulsado por las empresas multinacionales, dueños y socios de los dueños de los latifundistas con tierras malhabidas en el país.

Las actuaciones de los gobiernos posteriores a lo acontecido en 2012, inmediatamente, empezaron a adoptar medidas a favor de los intereses de las empresas multinacionales, como, por ejemplo, la liberación de varios tipos de semillas transgénicas³⁹, represión a la resistencia de comunidades campesinas ante las fumigaciones de los sojales, militarización de varias zonas del país, imputaciones y criminalización de la lucha por la tierra.

10 Actualidad del caso

Después de varias suspensiones por los incidentes planteados por la nueva defensa técnica de los acusados, se inició el juicio oral. Un juicio oral que en realidad no debió haberse realizado con todas las irregularidades previas que no fueron subsanadas.

Luego de once meses de haberse iniciado el juicio se llegó a la sentencia, donde no hubo sorpresas sino, tal y como se sostenía, los jueces del Tribunal, sin ninguna prueba probatoria de parte del Ministerio Público, condenó a los campesinos a penas de entre 4 y 35 años de prisión, incluso cambiando la carátula de tentativa a hechos probados, por “declaraciones de un policía y un anónimo”.

39 <http://rosaluxspba.org/es/paraguay-en-dos-anos-de-gestion-el-gobierno-de-cartes-aprobo-10-cultivos-transgenicos/09/05/2016>.

La mayor cantidad de las declaraciones testificales fueron de policías que participaron en la intervención, ya que los pocos civiles testigos en la causa son peritos o profesionales de salud que atendieron a los heridos, y los que fueron propuestos por los abogados Vicente Morales y Guillermo Ferreiro al momento que ejercían la defensa.

A continuación, se describen algunas contradicciones presentadas en el juicio oral:

1. Hasta la fecha, todos los policías que declararon como testigos presenciales de los hechos; además, de la fiscalía Ninfa Aguilar, quien solicitó la orden de allanamiento, y quien estuvo a cargo de la intervención, han mencionado tener conocimiento de un plan de los campesinos para emboscar a los policías. Así como el Ministerio Público sostiene en su acusación.

2. La mayoría de los policías que están brindando sus testimonios, manifestaron que los policías portaban pistolas 9mm y los de grupos tácticos GEO y FOPE portaban fusiles Galil y no iban desarmados como lo sostiene la acusación fiscal.

3. La mayoría de los testigos manifiestan que los campesinos tenían escopetas, rifles, foizas y machetes; nadie hasta ahora dijo verle a un campesino con arma automática.

4. Los policías que fueron heridos manifiestan haber recibido proyectiles de armas automáticas. ¿Quién o quiénes los habrán disparados con esas armas?

5. La mayoría de los testigos que declararon hasta el momento dijeron que no le reconocían a los campesinos acusados, porque tenían quepis y las caras tapadas. ¿Cómo es que el fiscal de la causa pudo reconocerlos, si ni siquiera los que participaron en la intervención pudieron hacerlo?

6. La mayoría de los policías testigos afirmaron en su declaración de haber escuchado ráfagas de disparos de armas automáticas; es más, algunos manifestaron haber disparado sus armas.

7. De entre los policías que ya brindaron sus testimonios, ninguno dijo haber matado a un campesino. ¿Quién habrá matado a los 11 labriegos?

8. Ninguno de los policías que fueron heridos en el lugar lo señala como su atacante a alguien de entre los acusados.

9. Varios de los policías testigos manifestaron verle a gente del Ministerio del Interior con cámaras filmadoras y realizaban filmaciones en el lugar de los hechos. ¿Por qué el fiscal de la causa no indagó sobre estas filmaciones en la etapa investigativa?

10. Entre los testigos, hay contradicciones relevantes con relación al acusado Rubén Villalba (líder campesino), principal responsable para la fiscalía; unos dicen que tenía un revolver niquelado en su mano y que fue él quien lo había liquidado al Crio. Erven Lovera; otros afirman que lo vieron con una escopeta.

Conforme a lo señalado precedentemente, en el juicio oral se generó más dudas que aclaraciones respecto a lo sucedido; hay interrogantes importantes que quedan sin respuesta.

10.1 Un hecho relevante

El jueves 21 de enero de 2016, mientras el juicio oral y público estaba en pleno desarrollo, el abogado Jalil Rachid (fiscal de la causa) asumió el cargo de Viceministro de Seguridad Interna⁴⁰.

10.2 ¿Pero qué pasó con las tierras de Marina Kué?

A este respecto, no podemos dejar de mencionar otro artilugio de la empresa Campos Morombí para blanquear sus inmuebles malhabidos. En el informe de la Co-dehupy se aprecia:

Mediante el Decreto n. 14.910 del 8 de octubre de 2001, la empresa Campos Morombí logra que el Poder Ejecutivo declare como área silvestre protegida bajo dominio privado una parte de su propiedad, que abarca 20.000 hectáreas de la Finca n. 1.352, la Finca n. 258 (1.176 hectáreas 1.383 m²) y la Finca n. 259 (1.155 hectáreas 7.832 m²), conforme a las previsiones de la Ley n. 352/1994 “De Áreas Silvestres Protegidas”, pasando a denominarse ese lugar como Reserva Privada Morombí. La declaración de latifundios improductivos como reserva bajo dominio privado es un ardid al que recurren muchos propietarios para evadir impues-

40 <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/5869-jalil-rachid-asumió-como-nuevo-viceministro-de-seguridad-interna-del-ministerio-del-interior?tmpl=component&print=1> h08/05/2016.

tos y para evitar que sus tierras sean expropiadas por causa de interés social para la reforma agraria. El Art. 56 de la Ley n. 352/1994 establece que las reservas estarán exentas del pago del impuesto inmobiliario y de todo impuesto sustitutivo o adicional que se creare sobre la propiedad del inmueble rural y que serán inexpropiables... En el caso "Xákmok Kásek vs. Paraguay", la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya había señalado el carácter violatorio de una medida similar que en 2008 se había adoptado para frustrar un reclamo territorial indígena en el Chaco (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010: 22-23)⁴¹.

Apenas transcurridos 15 días de la masacre, la empresa Campos Morombí presentó ante la Secretaría del Ambiente una solicitud de ampliación de la Reserva Privada Morombí, con las tierras de Marina Cué, alegando intención de preservar un remanente de bosque que formaba parte importantísima del Bosque Atlántico del Alto Paraná. Este pedido no avanzó en la SEAM.

10.3 Entonces, ¿que hizo la empresa Campos Morombí?

Acudió al fantasma de "Don Blas" para valerse de su poder político post mortem, porque el Sr. Blas N. Riquelme había fallecido el 2 de setiembre de 2012, tres meses después de la masacre. Ahora, ya que no le funcionó la idea de declarar Reserva Privada a las tierras de Marina Cué, de la mano del diputado colorado Oscar Tuma presentó un Proyecto de Ley ante el Congreso Nacional, por el cual la empresa Campos Morombí "dona" al Estado

⁴¹ Codehupy. *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Cué*. Op. cit., p. 52-53.

paraguayo las Tierras de Marina Kué, con la condición de que sea declarada reserva pública de carácter científico a perpetuidad.

El diputado Tuma es el mismo que había intimado a través de una nota al fiscal de Curuguaty para que lleve adelante la intervención fiscal-policial en Marina Kué. El proyecto de ley se denomina Ley n. 5.530/2015, "Que transfiere a título gratuito a favor de la Secretaría del Ambiente, un inmueble individualizado como Finca n. 30, padrón número 61, del distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú, y lo declara como área silvestre protegida bajo dominio público, a perpetuidad, con la categoría de manejo de reserva científica de estricta protección y denominación, Reserva Yberá Marina Cue", la ley fue aprobado en ambas cámaras del Congreso. Sin embargo, el 26 de noviembre de 2015, la directora de la Dirección General de los Registros Públicos, salió en los medios de comunicación a manifestar que la donación no se iba a poder inscribir porque el inmueble individualizado en la ley no es propiedad de la firma Campos Morombí ni se refiere a Marina Kué. O sea, el Congreso Nacional en su afán de blanquear todas las irregularidades que salieron a la luz en torno a los bienes malhabidos, aprobó una ley sin siquiera cerciorarse bien sobre la titularidad del inmueble donado .

Sin embargo, no se escuchó las advertencias de la directora de Registros Públicos, y el 27 de noviembre de 2015, "un comunicado de la Asesoría Jurídica del Poder Ejecutivo señala que el mandatario resolvió no objetar el proyecto de Ley n. 5.530/2015. Que transfiere, a título gratuito a favor de la Secretaría del Ambiente, un inmueble individualizado como Finca n. 30, padrón número 61, del

distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú, y lo declara como área silvestre protegida bajo dominio público, a perpetuidad, con la categoría de manejo de reserva científica de estricta protección y denominación, Reserva Yberá Marina Cue”.

El Congreso Nacional decidió aceptar como donación un inmueble de una empresa que no era dueño de la misma, según la Dirección General de los Registros Público, y sin darle importancia a los decretos presidenciales, ni a los litigios civiles pendientes en el ámbito del Poder Judicial.

Por su parte, el Ejecutivo, a pesar de que a través de sus organismos pertinentes (Indert y Procuraduría General de la República), estaba litigando y sosteniendo ante juzgados civiles que la propiedad le correspondía, no se dignó en vetar la ley sancionada por el Congreso Nacional. Con esto se inscribió otra barbaridad más en el legajo de la política paraguaya.

Conclusión

Los acontecimientos ocurridos en Marina Kué, Curuguaty, son un hito más de la historia de desigualdad, corrupción y falta de seriedad política que aqueja al Paraguay desde su principal riqueza: la tierra. La concentración de tierras y con esto todo lo que puede generarse en ella, o los valores en cuanto recursos naturales dentro, lleva un siglo, inicialmente se priorizó a las empresas extranjeras y posteriormente, con la dictadura de Stroessner (1954-1989) a los nuevos oligarcas nacionales, amigos y leales al gobierno, que se sustentó después de la guerra de la Triple

Alianza (1865-1870) con la corrupción de los políticos de turno en las instituciones.

La historia de la concentración de la tierra en pocas manos en Paraguay, que lo ubica a nivel mundial como uno de los países con mayor desigualdad, tiene orígenes en la mala adjudicación, lo que a su vez se constituye en la raíz de la corrupción imperante en nuestro país. Por ello, no se puede hablar de reforma agraria sin plantear la recuperación de las casi 8 millones de hectáreas de tierras malhabidas, documentadas y denunciadas por la Comisión de Verdad y Justicia, un organismo estatal que recogió documentos y testimonios de las violaciones de derechos durante la dictadura stronista.

Millones de hectáreas de las mejores tierras fiscales del Paraguay fueron apropiadas ilegalmente por personas particulares, sociedades e instituciones. Un informe de la Comisión de Verdad y Justicia que investigó las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura de Alfredo Stroessner sumó casi 8 millones de hectáreas robadas entre 1954 y 2003. Muchas más fueron robadas antes y siguen siendo robadas hasta hoy. (<http://www.tierrasmalhabidas.com.py/15/05/16>)

Y en ese marco de recuperación de tierras del Estado, el primer paso deben ser las tierras de Marina Kué, las cuales ya están impregnadas de la sangre de 17 compatriotas. Las tierras de Marina Kué deben pasar a manos de sus verdaderos dueños, los campesinos y las campesinas víctimas de una masacre cruel.

La voz del campesinado y de los pueblos indígenas seguirá reclamando la democratización de la tierra, el respeto al “estado de derecho” y el orden jurídico supranacional, al cual está sometido el Estado paraguayo por su Constitución Nacional y las convenciones internacionales firmadas. El derecho básico de acceso a la tierra del campesinado debe ser efectivizado, teniendo en cuenta que es la única forma de asegurar la alimentación y la preservación de la especie humana.

Por ello, los gritos de denuncias y pedido de justicia para las víctimas de la masacre de Curuguaty, los muertos, los presos y las presas que han sido sentenciados injustamente y sus familiares, deben ser banderas de lucha y resistencia de todos los sectores de la sociedad paraguaya. Porque no solamente se realizó un desalojo orquestado por una empresa y sus dueños que no son poseedores de esas tierras, sino la actuación burda de los órganos de Justicia que siguió y sigue empañando este caso, mostrando la podredumbre de nuestro sistema judicial, y no solamente judicial sino también toda la política nacional que se heredó y se mantiene desde la era dictatorial.

Sería indigno decir que los sueños de los campesinos de Yvy Pytã, de ampliar su colonia para los que necesitan de tierra donde sembrar vidas, terminen tras la rejas de un paradójicamente inhumano chiquero humano, por orden de una clase política y empresarial corrupta como se demostró sobradamente en este análisis, porque Marina Kué hoy es un asentamiento de hecho, donde humildes familias campesinas están desarrollando vidas en abundancia, desde la producción de alimentos, en la agricultura campesina, a pesar de que para la clase dominante eso no

se ajusta a “derecho” y el juicio oral arrojó la sentencia de hasta 35 años de cárcel para uno de ellos.

De todo lo relatado, decimos con toda propiedad que el derecho es solo para los ricos. Ni los artículos de la Constitución Nacional que hablan de la reforma agraria, ni los decretos del Ejecutivo, ni las leyes agrarias y civiles sirvieron para que los humildes campesinos sean legalmente beneficiados con 2.000 has de tierras públicas. Las 17 vidas que perecieron en Marina Kué no fueron suficientes para que la nación paraguaya se imponga, como lo reza su principio, un “estado de derecho”, y termine nuevamente cometiendo barbaridades y satisfaciendo caprichos de una empresa poderosa, que tiene sobradamente asegurado su bienestar.

Sobre los resultados del juicio oral y público contra el campesinado de Curuguaty, con certeza sabíamos que no se haría justicia, por las indignantes barbaridades que se han cometido en torno al caso y principalmente durante todo su proceso. Tal vez, nunca se podrá demostrar lo que realmente ocurrió en Marina Kué el día 15 de junio de 2012. Pero sí, hoy sabemos con claridad quiénes son los responsables de todos los hechos trágicos que suceden en este país.

MI PATRIA SOÑADA

*Fulgura en mis sueños una patria nueva
que Augusta se eleva de la gloria al reino
libre de ataduras nativas o extrañas
guardando en la entraña su prenda futura.*

*Patria que no tenga hijos desgraciados
ni amos insaciados que usurpan sus bienes
pueblo soberano por su democracia
huerto con fragancias de fueros humanos.*

*En un paraíso sin guerra entre hermanos
rico en hombres sanos de alma y corazón
con niños alegres y madres felices
y un Dios que bendice su nueva ascensión.*

*Patria sin muralla para el pensamiento
libre como el viento sin miedo a metrallas
la nación modelo que por su cultura
se ponga a la altura de todos los cielos.*

*Donde alegren trinos de son libertarios
a los proletarios y a los campesinos
patria donde haya voces de estudiantes
promesas vibrantes de luz paraguaya.*

*Sueño en una patria sin hambre ni penas
ni odiosas cadenas que empañen su honor
donde el bien impere sin sangre ni luto
bajo su impoluto manto tricolor.*

Letra: CARLOS MIGUEL JIMÉNEZ

Música: AGUSTÍN BARBOZA

EL TIEMPO PASA. PERO LA DESIGUALDAD Y LA LUCHA SIGUEN.

Bibliografías consultadas

BAREIRO, Line; RIQUELME, Quintín. *La lucha no da derechos: propiedad de la tierra en el Paraguay desde una perspectiva de género*. Cuadernillo. 2004.

GAONA, Francisco. *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay*. Tomo II. 1987. Asunción: Ediciones.

PASTORE, Carlos. *La lucha por la tierra en el Paraguay*. 1972. Montevideo: Editorial Antequera.

Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Kue. Asunción: Paraguay: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), 2012.

www.ultimahora.com.py

www.mdi.gov.py

<http://quepasoencuruguay.org/wp-content/uploads/2012/12/INFORME-MARINA-KUE.pdf>

<https://es.scribd.com/doc/110616439/Informe-Curuguay-PEICC>

<http://www.tierrasmalhabidas.com.py/>

<http://rosaluxspba.org/es/paraguay-en-dos-anos-de-gestion-el-gobierno-de-cartes-aprobo-10-cultivos-transgenicos/>

OS TRABALHADORES AMBULANTES E O DIREITO À CIDADE: BREVES ANÁLISES SOBRE O PAPEL DO DIREITO NAS MOBILIZAÇÕES COLETIVAS DE GARANTIA DE DIREITOS

Amanda Paulista de Souza¹

Resumo

A realidade das cidades brasileiras é permeada pela disseminação do comércio informal, notadamente do comércio ambulante. O que se pretende analisar, neste artigo, é o contexto específico dos trabalhadores ambulantes paulistas, no que tange à gestão da sua atividade produtiva pelo Poder Público municipal, que desde a década de 1990 oscila entre uma gestão ineficaz e uma gestão da exclusão (que, para seus objetivos, se mostra muito eficaz).

1 Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (FD-USP), é advogada popular e compôs a equipe do Projeto "Trabalhadoras Informais e Direito à Cidade" do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em São Paulo. Atualmente, é mestranda no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), no qual desenvolve pesquisa na temática dos movimentos sociais de moradia e o Direito.

Pretende-se, diante disso, dissertar sobre as experiências de mobilização coletiva que levaram os trabalhadores ambulantes a efetivar conquistas, ainda que parciais, em relação aos seus direitos mais básicos, ressaltando o papel fundamental que a estratégia jurídica centralizada na Defensoria Pública do Estado pode desempenhar como subsídio às lutas coletivas dos trabalhadores organizados.

Palavras-chave: Comércio ambulante. Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Ação civil pública. Urbanização de mercado. Gestão da exclusão.

Introdução

O comércio ambulante é uma realidade bastante comum nas cidades brasileiras. Ao visitarmos os grandes centros urbanos como São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Fortaleza, dificilmente não nos deparamos com as típicas barracas montadas nas calçadas ou com os lençóis estendidos nos calçadões, lotados dos mais variados produtos: *lingerie*, roupas em geral, eletrônicos de todos os tipos, miudezas, bolsas, carteiras, frutas, alimentos etc. Mais difícil ainda é encontrar alguém que nunca tenha ao menos parado para olhar um dos produtos e pensado o quão mais fácil seria simplesmente comprar aquele *pendrive* no camelô em vez de procurá-lo no *shopping* durante o fim de semana. Isso porque, além de ser uma realidade das cidades, o comércio ambulante também é uma realidade no cotidiano da população que usufrui dessas cidades.

Não poderia ser diferente, já que só no Brasil estima-se haver 2 milhões de trabalhadores ambulantes (BUDLENDER in ALCANTARA et al., 2013), sendo 2 mil destes, entre regularizados e informais, encontrados na região da 25 de Março, movimentando uma economia de R\$ 17,6 bilhões de reais por ano².

Ainda assim, o comércio ambulante é alvo de uma gestão ineficaz por parte do estado, o que gera um aumento de trabalhadores em condições precárias ou até mesmo ilegais de trabalho. Neste sentido, não raro vemos tal gestão dar lugar a uma política de austeridade do Poder Público contra os ambulantes, a partir de um discurso de que só uma atuação e uma fiscalização rígidas (um eufemismo para “violentas”) amparadas pelos quadros militares de policiamento seriam adequadas à reorganização apropriada da atividade – o que transforma a gestão antes ineficaz em uma gestão de exclusão.

Para desenvolvermos melhor essas ideias, na primeira sessão deste artigo focaremos a análise na atuação do estado em face do comércio ambulante no município de São Paulo a partir da promulgação da Lei n. 11.039/91 até os dias atuais, ressaltando os caminhos que foram tomados pelas diferentes gestões à frente do poder local. O que se pretende destacar é que a atuação estatal, em relação à reorganização dos ambulantes, segue a própria lógica de reorganização da cidade, e para isso serão destacados os estudos de urbanistas como Ermínia Maricato, Carlos Vainer e João Sette Whitaker Ferreira.

2 Ambos os dados referentes à região da 25 de março foram extraídos da matéria da Edição 303 da revista *Superinteressante* de abril de 2012, disponível em <http://super.abril.com.br/comportamento/camelista-mercado-informal-e-o-segundo-pais-mais-rico-do-planeta>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

Na segunda sessão, serão analisadas as experiências de mobilizações coletivas da categoria dos ambulantes, ressaltando como a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em conjunto com outros atores – como, por exemplo, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos – pôde contribuir para a sua continuidade por meio de vitórias judiciais que garantiram os direitos mais básicos dos trabalhadores. Para tanto, será privilegiada a esfera empírica de análise a partir de notícias de jornais e das experiências vivenciadas no cotidiano de trabalho realizado no Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos entre os anos de 2014 e 2015.

Com isso, pretendemos demonstrar como a estratégia jurídica, apesar de não ser necessariamente o principal caminho de reivindicação de direitos, pode ser um instrumento importante para subsidiar as mobilizações populares.

2 O comércio ambulante e a cidade: contextualizações

A partir das eleições livres para os poderes locais em 1985, ascendeu no município de São Paulo a prefeita Luiza Erundina, cuja atuação política remontava a posicionamentos progressistas com forte apoio de movimentos sociais e populares. Sua gestão foi permeada pela concretização de políticas sociais avançadas no que tange à efetivação dos direitos mais básicos da população, especialmente no que se refere à provisão de moradias populares e às políticas de assistência social – passando assim a ser uma dentre outras referências “na implementação de mecanismos de democratização da gestão da cidade e de

políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população mais pobre” (FERREIRA, 2012, p. 3).

É neste contexto que é promulgada a Lei n. 11.039, em 23 de agosto de 1991, que se propõe a regulamentar uma situação fática latente da cidade: o comércio ambulante. Introduzindo os chamados “permissionários”, a lei estabeleceu de maneira inédita a caracterização do comércio ambulante, o rito para a obtenção de uma licença para o trabalho ambulante, o chamado Termo de Permissão de Uso (TPU), a criação da Comissão Permanente do Ambulante (CPA), o procedimento para a escolha dos pontos fixos de comércio, entre outros. As políticas sociais da prefeita se estenderam a ponto de encontrar os ambulantes, parcela da população trabalhadora que até então era tratada no mais das vezes como criminosa e cujas regulamentações anteriores invariavelmente visavam mais a sua proibição e a sua inibição do que propriamente seu reconhecimento³.

Neste sentido, a gestão democrático-popular de Luiza Erundina se destaca especificamente em dois pontos, ao formular a Lei n. 11.039/91: (i) a criação de três categorias de permissionários e (ii) a criação de espaços de participação popular dos ambulantes em ritos decisórios centrados na Administração. Tamanho é o avanço nesses quesitos que ambos serão utilizados, mais tarde e em diferentes momentos, como argumentos-chave de questionamento acerca da ilegalidade das ações do Poder Público contra os trabalhadores, conforme veremos na próxima sessão.

3 Vale conferir o rápido histórico apontado em Pamplona (2004), no qual são indicados os posicionamentos de certas gestões desde o início do século XX em relação aos trabalhadores ambulantes. Ainda que sejam indicadas algumas gestões cujo posicionamento era de organizar e regulamentar tal forma de comércio, elas parecem ser exceção diante das demais posturas perpetuadas pelos prefeitos Pires de Rio, Fábio Prado, Ademar de Barros, Figueiredo Ferraz e Mario Covas.

Em relação às categorias, temos a definição de três tipos: os deficientes físicos de natureza grave, os deficientes físicos de capacidade reduzida e os sexagenários e os ambulantes fisicamente capazes (vide art. 4º). Considerando que, à época da promulgação da referida lei, não havia o Estatuto do Idoso ou a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, a inserção dessas categorias indica uma verdadeira preocupação de garantir a tais sujeitos a possibilidade de entrada no mercado de trabalho (ALCANTARA et al., 2013).

Já em relação aos espaços de participação, estes eram denominados Comissão Permanente do Ambulante (CPA), que deveria ser instalada em cada uma das Administrações Regionais (antigas Subprefeituras) e que contava com a representação de Associações e Sindicatos do Comércio Ambulante, dos Lojistas, da Sociedade Civil e do Poder Público. Sua função era de regulamentar e controlar as atividades do comércio ambulante, além de ser um órgão consultivo quando da expedição de novos Termos de Permissão de Uso (TPU) ou definição de pontos fixos para o comércio, por exemplo. Com isso, e acrescido das competências conferidas às Subprefeituras de emitir os TPUs, de fixar os pontos de comércio, de cobrar as taxas etc., ficou estabelecido um sistema descentralizado da gestão do comércio ambulante na cidade, partindo do pressuposto de que cada região teria mais aptidão e conhecimento para realizar os estudos e a fiscalização adequada. Nessa gestão, as primeiras licenças para o comércio ambulante começaram a ser emitidas e a rede de comércio legal passou a se estruturar em diversas regiões como Santana, Lapa, São Miguel Paulista, Centro, entre outras.

Entretanto, as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2000) se distinguiram do período anterior justamente por retomarem um posicionamento político característico da ditadura civil-militar, não só no seu aspecto do planejamento urbano quanto da própria forma de se fazer a política. No que se refere ao primeiro, é retomado o ideal do funcionalismo modernista baseado em grandes obras, especialmente as viárias, como grandes instrumentos de marketing de uma política sem planejamento adequado centrada na mobilidade automotiva e individual. Já em relação à forma de fazer a política, retoma-se o antigo modo patrimonialista e clientelista, os quais, aliados às obras mencionadas, abrem caminhos para a consolidação de esquemas de corrupção e desvio de dinheiro (FERREIRA, 2012). Assim, apesar do avanço regulamentador do período anterior, a gestão de Paulo Maluf (1993-1997) restringiu os locais permitidos à consolidação do comércio ambulante e criou obstáculos à disseminação dessa forma de atividade produtiva ao não emitir nenhum novo TPU durante todo o período do seu governo (PAMPLONA, 2004). E assim nos deparamos com a gestão da exclusão: o comércio ambulante, que antes de 1991 já era uma realidade fática característica da cidade, nos anos de 1993 a 1998 continuou a se reproduzir, porém de maneira ilegal, em virtude das proibições e dos óbices colocados pelo próprio Poder Público.

A situação de ilegalidade se generalizou e contribuiu massivamente para a consolidação de esquemas de corrupção envolvendo membros dos Poderes Executivo e Legislativo e o comércio ambulante. Na gestão posterior, de Celso Pitta (1997-2000), os escândalos de corrupção

continuaram tornando ainda mais evidente o conflito instaurado. A título de exemplo, em 1998, o à época administrador regional da Lapa foi afastado do seu cargo em razão de denúncias que apontavam a cobrança de propina por parte dos fiscais em face de trabalhadores ambulantes portadores de deficiência (SADEK, 2000) e, em 1999, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito que ficou conhecida como “CPI da Máfia dos Fiscais”, que investigou a cobrança de propina para que irregularidades no comércio ambulante e, também em construções, fossem “esquecidas” pelos fiscais – CPI esta que foi fator crucial na determinação do afastamento do prefeito pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em maio de 2000.

Cabe ainda ressaltar que é durante a década de 1990 que a cidade de São Paulo passa a ser palco de uma nova configuração do urbano, caracterizada pela entrada massiva de capitais que, diante da reestruturação produtiva que se iniciara na década de 1970 nos países centrais, passam a entender o urbano como uma resposta possível à renovação das condições de acumulação (HARVEY, 2013). Assim é que os capitais financeiros entram com força total na cidade de São Paulo: a partir de intervenções urbanísticas baseadas em grandes projetos de revitalização ou expansão da cidade que, apesar de alavancados por investimentos públicos, servem para beneficiar amplamente o capital privado, não só na própria construção dos projetos e no seu uso – que era voltado prioritariamente para tornar as cidades suficientemente competitivas na atração de novos fluxos de capital –, mas também, no processo de valorização fundiária e imobiliária que enriquece os empreendedores e proprietários e aprofunda os processos de

gentrificação urbana. Não à toa que nessa época começa a ser desenhada e efetivada a expansão de investimentos públicos e privados em áreas mais afastadas da cidade de São Paulo, por exemplo, na região da Faria Lima e em torno do Córrego Água Espraiada.

Mariana Fix (2001), ao fazer um estudo sobre os casos, observa a introdução de um volumoso afluxo de capital para o que seria vendido como uma “nova centralidade” na capital paulista, nos moldes da cidade-global, cujo usufruto se daria muito mais pelas grandes empresas e incorporadoras representantes do grande capital do que propriamente pelos residentes paulistas. Para tanto, foram necessárias a criação e a reorganização da estrutura urbana a partir da construção de redes de transporte, oferta de terrenos para grandes empreendimentos imobiliários, mudanças e afrouxamento das normativas de zoneamento já existentes etc., e o capital de origem estatal foi imprescindível nesse processo. Essas transformações eram legitimadas por um discurso mítico da modernidade, onde era propagado que a sobrevivência das cidades em um cenário competitivo de globalização só seria possível se inseridas no circuito das “cidades-globais” (FERREIRA, 2012).

Entretanto, para que as cidades se tornassem realmente competitivas, não bastavam intervenções isoladas: por isso cria-se o aparato ideológico do Planejamento Estratégico – que nada mais é do que diretrizes herdadas do planejamento empresarial para tornar a cidade um grande negócio lucrativo e adequado à realocação de capitais (VAINER, 2000), mas que se vale de princípios caros aos urbanistas mais progressistas como uma forma de velar a intensidade da entrada desses investimentos privados.

Assim, princípios como participação popular, a gestão democrática das cidades, a relevância da sociedade civil na tomada de decisões, entre outros, passam a ser disseminados por esse ideal com o propósito de fortalecer um desenvolvimento econômico baseado no modelo privatista e liberal, terreno fértil para a incorporação do capital excedente (FERREIRA, 2012). No Brasil, esse deslocamento do capital para o urbano inaugurou um cenário de absoluta ambiguidade no que se refere às políticas urbanas e seus correspondentes marcos legais, os quais são internacionalmente reconhecidos pela sua dimensão avançada, mas que são nacionalmente ignorados quando da formulação de projetos urbanos.

Assim é o cenário com o qual nos deparamos na gestão de Marta Suplicy (2000-2004): se por um lado foram publicados novos decretos municipais que regulamentaram e trouxeram avanços à Lei n. 11.039/91, por outro lado o aumento da discriminação e da exclusão de permissionários nas ruas da “cidade moderna” se tornou latente. Cabe destacar particularmente a publicação do Decreto n. 42.600/02, o qual instituiu a necessidade de oitiva das CPAs quando da revogação e da cassação dos TPUs, questão especialmente importante diante do fato de que a Lei n. 11.039/91 determinava que os TPUs teriam caráter precário, onerado, pessoal e intransferível e poderiam ser revogados pelo Poder Municipal, a qualquer momento, sem garantia de indenização ao permissionário. Neste sentido, o referido Decreto impunha, além da necessidade de despacho fundamentado do subprefeito, um rito de participação popular que condicionava o poder da Administração de revogar ou cassar os TPUs, garantindo, assim, um mínimo de transparência neste processo. Porém, como ressaltado,

apesar de o Decreto representar uma garantia frente a um processo de diminuição progressivo de permissionários nas ruas, que começou nas gestões anteriores, isso não impediu sua perpetuação de forma ainda mais agressiva: o mandato, que começara com 23 mil TPUs, terminou com apenas 6 mil licenças (ALCANTARA et al., 2013).

Mesmo com esta drástica diminuição, foram as gestões posteriores à de Marta Suplicy que de fato inauguraram um verdadeiro processo de extermínio do comércio ambulante a partir também da adoção ferrenha dos preceitos da “urbanização de mercado” aliada a um fortalecimento da gestão da exclusão. Com José Serra e Gilberto Kassab à frente do governo local, a cidade é tomada de assalto pelos capitais internacionais e pela ideologia das cidades-globais. Ações como o fechamento de albergues na área central⁴, a Operação Espantalho⁵, a consolidação de uma arquitetura da gentrificação popularmente conhecida como arquitetura antimendigo⁶, o projeto da Nova Luz⁷,

4 Em 2009, três albergues da região central foram fechados, causando a diminuição de aproximadamente 1.080 leitos, segundo os relatos do vereador José Américo (PT), que culminou na abertura do Inquérito Civil 293/09 do Ministério Público. Com o fechamento de tais albergues, foram criadas tendas improvisadas nas regiões da cidade com maior concentração de população de rua, onde eles poderiam usar o banheiro e ganhar roupas novas, porém não teriam lugar para passar a noite. Ver mais em <http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/sem-imoveis-no-centro-prefeitura-de-sp-cria-tenda-assistencial,a22d68f40d94b310Vgn-CLD200000bbcbce0aRCRD.html>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

5 Ficaram popularmente conhecidas como Operação Espantalho as ações da Guarda Civil Metropolitana que impediam que pessoas em situação de rua ficassem em locais públicos, notadamente na região central de São Paulo, no entorno da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e do Parque Dom Pedro II. Tamanca foi a repercussão das ações que o Ministério Público ajuizou um pedido de suspensão das ações da GCM, requerendo “que a GCM não impeça a circulação, nem bata, chute, retire bens ou jogue água nas pessoas enquanto dormem”. Vide <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2012/09/ato-exige-fim-da-expulsao-de-moradores-de-rua-do-centro>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

6 Ver notícia detalhada em <https://umhistoriador.wordpress.com/2012/08/12/politicas-higienistas-ocorrendo-a-todo-vapor-em-sao-paulo>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

7 O projeto consistia em uma concessão urbanística que pretendia revitalizar uma área inteira da região central da cidade de São Paulo para torná-la mais atraente aos investimentos privados. Para mais, ver a matéria especial realizada pelo jornal *Brasil de Fato* em <http://www.brasildefato.com.br/ناولuz/start>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

todos estes exemplos mostravam a cara de um novo projeto de cidade-global da qual a população, que não estava inserida no circuito da modernidade, não estava convidada a fazer parte.

Para o comércio ambulante, os rumos não foram diferentes. Em 2007, foi publicada uma portaria que suspendia a emissão de novos TPUs pelo prazo de 180 dias e desde então sucessivas portarias são publicadas criando novos prazos de suspensão, de forma a impossibilitar até hoje a regularização dos trabalhadores ambulantes. Concomitantemente, o Poder Público passou a revogar e cassar indiscriminadamente os TPUs dos trabalhadores ambulantes já permissionários. Estima-se que só nos bairros da Lapa e Pinheiros, aproximadamente 400 licenças foram revogadas; no bairro do Brás, aproximadamente 350 ambulantes tiveram suas licenças cassadas por supostamente não estarem portando documentos imprescindíveis; em São Miguel Paulista, 200 ambulantes tiveram seus TPUs revogados, o que praticamente tornou extinto um tradicional bolsão de comércio da região; na Subprefeitura do Jabaquara, mediante portaria, todos os bolsões de comércio da região foram revogados e todos os pontos fixos foram extintos – como também foi feito nas regiões de M’Boi Mirim, São Mateus, Campo Limpo, Santo Amaro, Ermelino Matarazzo, Pirituba, Perus, Casa Verde, Vila Formosa, entre outras; por fim, cabe ressaltar a publicação do Decreto n. 53.154/12, que revogou todos os bolsões de comércio instalados no centro da cidade, atingindo aproximadamente 500 trabalhadores⁸.

8 Tais dados foram obtidos na peça inicial da Ação Civil Pública n. 0021030-15.2012.8.26.0053, sobre a qual trataremos na Seção II deste artigo.

Não bastassem tais ações, a gestão Kassab, a partir da Lei n. 14.977/09, passou a implementar a chamada “Operação Delegada”, que ainda hoje consiste no pagamento de policiais militares e civis quando do exercício de atividade municipal delegada ao estado de São Paulo por meio de convênio. Em 2009, foi firmado o primeiro convênio para que o efetivo militar passasse a fiscalizar a ocorrência de comércio ambulante irregular nas regiões da Mooca, Santo Amaro e Sé⁹. Em 2010, tal convênio foi ampliado para 13 Subprefeituras, com um efetivo disponível de 1.200 policiais. Já em 2011, com a expansão do convênio para mais 17 Subprefeituras, estimava-se que o efetivo chegava a 3.500 policiais¹⁰, os quais impunham todo o tipo de truculência típica do policiamento militar da capital paulista – policiamento este que mata mais do que todas as polícias dos Estados Unidos juntas¹¹ e segue o modelo de polícia brasileiro que é apontado pela Anistia Internacional como a mais letal de todo o mundo¹².

Pela primeira vez, a gestão da exclusão se caracterizava tanto pela omissão do Poder Público – a de não emitir novos TPUs, por exemplo – quanto pelas ações estratégicas com requintes de violência voltadas à extinção do comércio ambulante. Tal cenário gerou consequências na própria saúde dos trabalhadores: ao conversar com

9 Vide notícia em <http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/kassab-lanca-operacao-delegada-no-bras-e-enfrenta-protesto-de-comerciantes-20110524.html>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

10 Os dados relatados são da própria Prefeitura do município de São Paulo, como se pode observar em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/m_boimirim/noticias/?p=21138. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

11 <http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/em-cinco-anos-pm-de-sao-paulo-mata-mais-que-todas-as-policias-dos-eua-juntas-20110607.html>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

12 <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/policia-brasileira-e-a-que-mais-mata-no-mundo-diz-relatorio>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

ambulantes da região da Lapa e de São Miguel Paulista, eles relataram um aumento de ocorrência de doenças como infartos, derrames, depressão e ataques de pânico¹³ em face da conjuntura de tamanha violência e insegurança. Porém, apesar do aumento da vulnerabilidade que assolou esses trabalhadores, eles tiveram força para se unir e reivindicar seus direitos – uma mobilização quase inédita de uma categoria que historicamente tinha dificuldade de se articular para além dos sindicatos, pois a própria estrutura do comércio ambulante acaba por individualizar a atividade de cada trabalhador, quando não os colocando em competição. Vejamos agora como foi este processo.

3 A luta dos trabalhadores ambulantes e o papel do Direito

Se, por um lado, em 2011, o Poder Público já estava há anos suspendendo a emissão de novas licenças e assim gerando um aumento vertiginoso das situações de ilegalidade no comércio ambulante, por outro, o mesmo Poder Público estava expandindo a área de atuação da “Operação Delegada” para mais 13 Subprefeituras. Os locais com grande predominância do comércio ambulante permaneciam em estado de conflito iminente. Porém, este não se dava apenas entre ambulantes e policiais militares/civis, senão também entre ambulantes permissionários e “do corre” (assim popularmente chamados os sem TPU), visto

13 Durante o tempo em que participei do Projeto “Trabalhadoras Informais e Direito à Cidade” do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, entre 2014 e 2015, o contato e as conversas com os ambulantes eram cotidianos; foi durante uma reunião do Fórum dos Ambulantes, na própria sede do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, que ouvi pela primeira vez os relatos de doenças contraiadas pelos trabalhadores ao longo da gestão Kassab – relatos estes que iriam se repetir em muitas outras ocasiões, tamanha a marca que deixou nos trabalhadores.

que os primeiros responsabilizavam os últimos pela presença e a violência do policiamento. Entretanto, as políticas locais estavam recaindo sobre ambas as categorias de ambulantes de maneira quase indiscriminada, pois, ainda que os permissionários tivessem, na teoria, mais garantias do que os ambulantes “do corre”, as extravagâncias perpetuadas pelo aparato fiscalizatório eram tamanhas que o porte da licença se tornava mero detalhe. De acordo com o depoimento de Luciana Itikawa, a época trabalhadora do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos¹⁴:

As alegações para as cassações são totalmente arbitrárias. Você está com guarda-sol, não pode, está cassado. Não está no ponto no dia 25 de dezembro, Natal, um domingo, está cassado. Não estava trabalhando às 8h da manhã, está cassado. Se foi ao banheiro e não está no ponto na hora em que passa a fiscalização, cassado. Essas normas não existem.

Além disso, muitos ambulantes relatavam abusos policiais quando das apreensões de mercadorias – que eram feitas sem a lavratura do auto de apreensão – ou da conferência das notas fiscais dos produtos comercializados –, situações nas quais os policiais exigiam que especificidades como a cor das roupas estivessem discriminadas. Diante deste cenário, ainda em 2011, os ambulantes começaram a se mobilizar e a, juntos, constituir o Fórum dos Trabalhadores Ambulantes da Cidade de São Paulo com o apoio do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos¹⁵.

14 Depoimento obtido na peça inicial da Ação Civil Pública n. 0021030-15.2012.8.26.0053.

15 De 2011 a 2013, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, com apoio da Christian Aid e da União Europeia, foi dado início a um projeto denominado “Trabalho Informal e Direito à Cidade”, o qual acompanhou de perto o cenário de violência e lutas dos trabalhadores ambulantes, tendo como perspectiva a formação desses trabalhadores sobre seus direitos à cidade e ao trabalho digno.

O Fórum era “uma articulação em rede municipal composta por associações, sindicatos e entidades que representam a categoria, com participação de trabalhadores de várias regiões da cidade (...)” (ALCANTARA et al., 2013, p. 55) e que contava, também, com a participação de pesquisadores e estudantes universitários, representantes do Poder Público, militantes de outros movimentos sociais, entre outros. Nas reuniões do Fórum eram relatados pelos ambulantes os casos de violência e arbitrariedade do Poder Público, para que então fossem discutidas estratégias de lutas para tentar impedi-los ou mitigá-los. Tal articulação entre os trabalhadores ambulantes refletiu, de acordo com Alcântara et al. (2013), numa mudança de paradigma, que passou do individual para o coletivo na formulação de ações de defesa dos trabalhadores, de maneira a configurar um processo dialético entre o fortalecimento das mobilizações e a consolidação de um sujeito coletivo predominante no ideal de propostas formuladas pelos ambulantes.

Entretanto, é a partir de 2012 que as mobilizações dos ambulantes se tornam mais fortalecidas. As violações de direitos se agravaram, e em poucos meses foi executada uma onda de cassações e revogações, como já descrito anteriormente. Diante deste cenário, uma estratégia debatida e aprovada pelos ambulantes foi a proposição de uma Ação Civil Pública (ACP) pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo – representada pelo defensor Bruno Ricardo Miragaia Souza – e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos – representado pela advogada Juliana Avanci – que abrangia todos os trabalhadores ambulantes do município de São Paulo, em maio de 2012.

Tal ideia surgiu da experiência exitosa do defensor público Bruno Miragaia em São Miguel Paulista, que, também mediante o instrumento jurídico da ACP¹⁶, conseguiu liminarmente a suspensão da revogação dos Termos de Permissão de Uso de 200 ambulantes da região. O argumento que ensejou tal decisão foi justamente a necessidade de oitiva prévia da CPA quando da revogação ou cassação de TPUs, conforme determinado pelo Decreto n. 42.600/02 que regulamentava a Lei n. 11.039/91 – oitiva esta absolutamente inexistente no caso concreto.

Assim, diante dessa vitória, foi proposta ACP, de abrangência municipal, que relatava as principais ações e omissões do Poder Público com vistas à extinção do comércio ambulante na cidade. Sucintamente, a ação tinha como argumentos principais: (i) que a extinção do comércio ambulante, enquanto atividade de geração de emprego e renda, violava os princípios fundamentais da ordem econômica (art. 170 da CF/88) e os princípios e objetivos de políticas municipais de desenvolvimento humano, de qualidade de vida, de trabalho, emprego e renda (arts. 20, 23, 26 e 28 do então vigente Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei n. 13.430/02); (ii) que as publicações dos atos administrativos, quase exclusivamente em *Diário Oficial*, representavam cerceamento de defesa, visto que a maioria dos ambulantes, idosos ou em situação de vulnerabilidade, não tinha acesso a tal instrumento de comunicação oficial; (iii) que a ausência de justificativa técnica e/ou inobservância de princípios constitucionais nas decisões de revogação, aliada às raras oportunidades abertas aos ambulantes para apresentarem defesa, bem

16 ACP n. 0017584-04.2012.8.26.0053 – 5ª Vara da Fazenda Pública.

como a imediata revogação dos TPUs, quando dos despachos dos subprefeitos, todos feriam o princípio do devido processo legal; (iv) que a fixação de pontos para o comércio ambulante representavam oportunidades de inclusão social e acesso ao trabalho digno à população, de forma que sua extinção feria a supremacia do interesse público; (v) que o caráter higienista e marginalizador das ações do poder local violavam o princípio da impessoalidade; (vi) que a construção de *shoppings* populares como compensação das revogações e extinções anunciada pela Prefeitura feriam os princípios da participação popular em projetos de grande intervenção urbanística; (viii) que as irregularidades da constituição e das atividades das CPAs feriam os princípios da participação e do controle social, entre outros. Diante disso, foi requisitada concessão de medida liminar para:

(...) determinar que sejam suspensos todos os procedimentos administrativos, portarias, decretos e demais atos administrativos de todas as Subprefeituras, Secretarias e do próprio prefeito de São Paulo, tendentes a cassar, revogar, suspender ou proibir a emissão de Termos de Permissão de Uso para o comércio ambulante da cidade ou mesmo a extinção dos pontos fixos, móveis ou de Bolsões de Comércio, antes que seja apresentado, após participação popular, com audiências públicas em todas as Subprefeituras, e, devidamente motivado, planejamento de desenvolvimento urbanístico e econômico que conte no mínimo com a indicação do número de ambulantes formais e informais da cidade; localização dos pontos fixos, móveis e dos Bolsões de Comércio; espaços a serem adequados ou readequados em outros locais; plano

de viabilidade econômica dos novos espaços de trabalho planejados, seja nos logradouros públicos quanto em Bolsões de Comércio; relatório de impacto social e de vizinhança para Bolsões de Comércio que sejam polos geradores de tráfego; prazo para a execução da política; custo; previsão orçamentária e temporal. (...) requer, também (...) a concessão de liminar para que a ré apresente todos os procedimentos administrativos instaurados para revogar e cassar os Termos de Permissão de Uso dos ambulantes da cidade de São Paulo, bem como aqueles que culminaram na extinção de pontos e Bolsões de Comércio Popular (...)¹⁷

Além disso, foi pedida a declaração do direito à concessão de uso especial para fins de comércio com base nos dispositivos da Medida Provisória 2220/01, a apresentação de planejamento de desenvolvimento urbanístico e econômico cuja formulação respeitaria os princípios da participação popular, a declaração de nulidade de todos os procedimentos e atos administrativos que violassem os princípios expostos durante a fundamentação e, por fim, caso fossem mantidas as revogações e cassações, que tais atos fossem condicionados ao reassentamento econômico dos ambulantes em mesma categoria e local próximo.

Foi assim que, mediante tal ação, “a estratégia de defesa jurídica dos trabalhadores ambulantes levou a discussão dos direitos sociais para dentro da tradicional estrutura judicial no estado de São Paulo” (ALCANTARA et al., 2013, p. 58), o que suscitou, logo de início, um amplo debate sobre a próprio papel do Poder Judiciário como órgão potencialmente garantidor de tais direitos a partir de

17 Texto extraído da peça inicial da Ação Civil Pública n. 0021030-15.2012.8.26.0053.

uma interferência direta nas políticas do Poder Executivo. Isso porque, diante da concessão de medida liminar favorável aos ambulantes pela juíza Carmen Cristina Fernandez Teijeiro e Oliveira da 5ª Vara da Fazenda Pública, a municipalidade apresentou ao presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo um pedido de suspensão da urgência previamente concedida – sendo este acolhido inclusive sob o argumento de que a interferência do Poder Judiciário nas esferas dos demais poderes poderia ensejar violação da ordem pública¹⁸.

Em resposta a tal decisão, foi apresentado Agravo Regimental pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, que foi analisado primeiramente pelo desembargador Paulo Roberto Grava Brazil – que deferiu cautelarmente o pedido de reconsideração da suspensão e manteve efetiva a liminar proferida pelo juízo de 1º grau – e, posteriormente, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que seguiu a decisão favorável do desembargador Grava Brazil. Foi assim que os ambulantes que tiveram seus TPUs cassados ou revogados em 2012 obtiveram a conquista de permanecer nas ruas, eis que a decisão liminar de 1º grau, apesar de não conceder na integralidade

18 Vale a pena conferir parte do voto 21.590 nos autos do Agravo Regimental n. 0117398-51.2012.8.26.0000/50000: "(...) ademais, impõe-se a suspensão das liminares como forma de impedir o efeito multiplicador dessas demandas e de liminares equivalentes, pois de se esperar de todos os antigos permissionários, ou de quantidade expressiva deles, o ajuizamento de demandas impugnando esses atos. Tem-se assim configurada a existência de lesão à ordem pública, entendida esta na acepção jurídico-administrativa que lhe empresta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos pedidos de suspensão de segurança. Segundo esse entendimento, que se abona, estaria inserto no conceito de ordem pública o de ordem administrativa em geral, concebida esta como a normal execução dos serviços públicos, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Assim, representa violação à ordem pública provimento judicial que obstaculiza ou dificulta, *sem causa legítima*, o adequado exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Nessa vereda, sem que se afirme desde logo a legalidade do proceder governamental, o que descabe nesta sede, pareceu-me bem caracterizada a lesão à ordem pública no caso *sub examine*" (grifos nossos).

o pedido de liminar requisitado na ACP, determinou a suspensão dos atos administrativos que culminavam na revogação ou cassação de TPUs e na extinção dos bolsões de comércio, além da proibição de que o poder municipal impedisse o retorno dos ambulantes amparados pela decisão liminar aos seus postos de trabalho ou apreendesse suas mercadorias.

Apesar da insegurança, as idas e vindas das decisões judiciais podem ser analisadas como fatores positivos na mobilização para os trabalhadores ambulantes. Por exemplo, no dia 20 de junho de 2012, enquanto o desembargador Grava Brazil julgava improcedente a suspensão da liminar de 1º grau, estava sendo realizado um ato dos trabalhadores ambulantes na Praça da Sé, que contou com a presença de 200 ambulantes de todas as partes da cidade (Figura 1)¹⁹. A vitória – que tinha caráter precário e que ainda deveria passar pelo Órgão Especial na semana imediatamente posterior – trouxe ânimo aos trabalhadores, que defenderam que a pressão social em frente ao Tribunal de Justiça era fator determinante para o resultado positivo. Nesse sentido, quando do julgamento pelo Órgão Especial, aproximadamente 1.500 ambulantes ocuparam a frente do Tribunal de Justiça com faixas, carros de som e muitas palavras de ordem enquanto aguardavam o término do julgamento. (ALCANTARA et al., 2013) (Figura 2).

A vitória da manutenção da liminar é a única garantia que, até hoje, os ambulantes têm de exercerem seu direito ao trabalho. É fato que ela ainda é bastante limitada, pois se refere apenas aos atos administrativos de 2012, porém,

19 Vide <http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/ambulantes-fazem-protesto-no-tribunal-de-justica-de-sp-20120620.html>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.



Figura 1 – Foto do protesto do dia 20 de junho de 2012. Fonte: Tércio Teixeira/FuturaPress/AE.



Figura 2 – Foto do ato realizado em frente ao TJ-SP em 27 de junho de 2012. Fonte: Felipe Rousselet / SPressoSP.

depois dela, o cenário do comércio ambulante permaneceu por um tempo praticamente intocado. Se por um lado isso é positivo, pois mesmo os ambulantes que não estavam sob a proteção da decisão liminar puderam retornar aos seus postos de trabalho, por outro isso representou um vácuo de propostas ou efetivo avanço na gestão pública da atividade. Sem expectativas de que a gestão de Gilberto Kassab pudesse planejar qualquer política favorável aos ambulantes, a categoria passou a depositar suas esperanças no deslinde da ação judicial. Entretanto, isso não foi um fator de desmobilização dos trabalhadores; pelo contrário, o fato de os direitos mais básicos dos ambulantes terem sido minimamente garantidos pela ação judicial permitiu que muitos deles passassem a visualizar a luta coletiva sob o aspecto do fortalecimento e da coesão da categoria.

Neste sentido, as reuniões do Fórum dos Ambulantes continuaram a acontecer e decisões políticas importantes de caráter mais propositivo foram tomadas, como, por exemplo, o envio de propostas reunidas no chamado Plano Municipal para o Comércio Ambulante a todos os candidatos às eleições municipais que seriam disputadas naquele mesmo ano. Dentre tais propostas, temos o fim da “Operação Delegada”, a criação da ouvidoria do comércio ambulante, a formulação de um convênio com as Secretarias de Economia Solidária de todos os entes federativos, o suporte ao negócio através de crédito, planejamento urbano e econômico, entre outras.

Com a eleição de Fernando Haddad (2013-2016), os ambulantes novamente se mobilizaram e propuseram uma audiência pública com o novo prefeito na qual retomaram as propostas do Plano Municipal para o Comércio

Ambulante. Como encaminhamento, foi acordada a criação de um grupo de trabalho que teria o papel de discutir exclusivamente a questão do comércio ambulante – encaminhamento este que foi novamente pactuado, naquele mesmo ano, durante a audiência de conciliação marcada pela juíza Carmen Cristina no âmbito do processo judicial. A ideia de consolidar um Plano Municipal para o Comércio Ambulante com contribuições do Poder Público, representantes do comércio ambulante e da sociedade civil foi acordada entre as partes, assim como a suspensão do processo judicial por 180 dias durante os quais o Plano seria elaborado. Assim, durante os anos de 2013 e 2014, o Grupo de Trabalho começou a discutir diretrizes, objetivos e propostas para o referido Plano. No final de 2014, não havendo proposta plenamente aceita por todos os representantes do Grupo de Trabalho, este foi extinto e a tentativa de acordo foi considerada prejudicada pela Prefeitura. Nesse ínterim, o processo de mobilização dos ambulantes se enfraqueceu muito, pois a maioria das discussões se focava no andamento dos trabalhos do GT, para o qual poucos ambulantes tinham sido eleitos representantes.

Entretanto, diante da continuidade da “Operação Delegada” e dos seus recorrentes abusos, alguns ambulantes passaram a tentar rearticular o Fórum dos Ambulantes – tentativa esta que contou com contribuição especial das mulheres ambulantes, as quais tomaram a frente desse processo. Quando um ambulante foi assassinado em plena luz do dia por um policial militar, o Fórum retomou sua mobilização e decidiu pela criação da campanha “Chega de Violência! Direito aos Ambulantes JÁ!”. Ocorre que, apesar dos esforços de alguns trabalhadores, poucos avanços foram obtidos a partir disso, e a sensação geral de

que somente as lutas em torno do processo judicial é que poderiam reanimar a categoria foi paulatinamente crescendo entre os ambulantes frequentadores mais assíduos do Fórum.

Contudo, a conjuntura política em junho de 2015 transformou esse cenário de descrença da mobilização política. Isso porque, mediante a Portaria Intersecretarial n. 05/SMSP/SP-MO/SP-SÉ/2015 publicada no *Diário Oficial* do município em 10 de junho de 2015, o prefeito Fernando Haddad previu a extinção de todos os pontos destinados ao comércio ambulante nas regiões da Sé e Brás com a finalidade de transferir todos os ambulantes de tais regiões para a chamada Feira da Madrugada – um complexo comercial situado na região central de São Paulo cujo controle por muito tempo permaneceu nas mãos de máfias internas que cobravam altas somas de dinheiro dos comerciantes que quisessem permanecer lá²⁰. Indignados com tal decisão – que não só era ilegal, pois não previa a porcentagem correta de destinação prioritária de pontos para os ambulantes portadores de deficiência ou sexagenários, como também era inadequada pois garantia apenas 1.200 vagas na Feira da Madrugada, quantidade esta insuficiente para contemplar todos os trabalhadores das referidas regiões. Os ambulantes novamente se articularam e foram às ruas reivindicar seus direitos.

Foi então realizado um grande ato que começou na Câmara Municipal dos Vereadores e terminou, após uma audiência pública, em frente à Prefeitura do Município de São Paulo. Após alguns dias, foi agendada uma reunião para o dia 19 de junho entre Poder Público e representantes do

20 Vide <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/12/policia-prende-suspeitos-de-extorquir-ambulantes-da-feirinha-da-madrugada.html>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

comércio ambulante para discutir os rumos do comércio ambulante e as reivindicações dos trabalhadores. Em mais uma vitória – dessa vez sem a intermediação de processo judicial – os ambulantes conseguiram que o prefeito revogasse a referida portaria²¹ e retomasse o encaminhamento de 2013 de efetivar um novo Grupo de Trabalho, dessa vez articulado com as Secretarias de Coordenação das Subprefeituras, de Direitos Humanos e do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, para encaminhar propostas mais adequadas para o comércio ambulante.

Novamente, os ambulantes conseguiram se articular de maneira forte e coesa em face das tentativas do Poder Público de violar seus direitos. O fato de, desta última vez, a esfera judicial não ser central na concretização do resultado positivo se configurou como um fator muito importante, pois ressignificou o sentimento antes disseminado por muitos ambulantes de que somente em torno do processo judicial é que os trabalhadores conseguiam se mobilizar de maneira massiva.

Desde então, os ambulantes permanecem atentos a quaisquer movimentações do Poder Público, tendo mais certeza de que podem, mediante uma ação coletiva, barrar políticas que reforcem a gestão da exclusão tão presente em gestões municipais anteriores.

21 Vide Portaria Intersecretarial n. 07/SMSP/SP-MO/SP-SÉ/2015 publicada no *Diário Oficial* do município em 23 de junho de 2015.

Considerações finais

O presente artigo propôs um estudo com base em acontecimentos empíricos sobre as possibilidades de mobilização coletiva dos trabalhadores ambulantes e o papel fundamental da estratégia jurídica como um fator positivo na garantia dos direitos mais básicos à coletividade. Entende-se que essa garantia é fundamental para alimentar as reivindicações da categoria, pois traz vitórias concretas e consequente ânimo político para a formulação de estratégias de cunho propositivo pelo movimento.

Neste sentido, o papel da Defensoria Pública do Estado de São Paulo como um potencial parceiro público na esfera jurídica é cada dia mais reconhecido pelos movimentos, que passam a acessá-la com mais frequência e expectativa de conquistas coletivas.

Referências

ALCANTARA, André; COMARU, Francisco; SAMPAIO, Geilson; ITIKAWA, Luciana; KOHARA, Luiz; FERRO, Maria Carolina. *Ambulantes e direito à cidade: trajetórias de vida, organização e políticas públicas*. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013.

ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único – Desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

ATO exige fim da expulsão de pessoas em situação de rua do centro de São Paulo. Rede *Brasil Atual*, São Paulo, 17 de setembro de 2012. Disponível em <http://www.redebrasi->

latual.com.br/cidadania/2012/09/ato-exige-fim-da-expul-sao-de-moradores-de-rua-do-centro. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

BUDLENDER, D. Statistics on Informal Employment in Brazil. *WIEGO Statistical Brief* n. 4. May 2011.

CAMELISTÃO: mercado informal é o segundo país mais rico do planeta. Revista *Superinteressante*. São Paulo, abril de 2012. Disponível em <http://super.abril.com.br/comportamento/camelista0-mercado-informal-e-o-segundo-pais-mais-rico-do-planeta>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

DOSSIÊ Nova Luz. *Brasil de Fato*, São Paulo. Disponível em <http://www.brasildefato.com.br/novaluz/start>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

EM CINCO ANOS, PM de São Paulo mata mais que todas as polícias dos EUA juntas. R7, São Paulo, 7 de junho de 2011. Disponível em <http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/em-cinco-anos-pm-de-sao-paulo-mata-mais-que-todas-as-policias-dos-eua-juntas-20110607.html>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

FERREIRA, João Sette Whitaker de. "Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um 'urbanismo às avessas'". In: BRAGA, Rui; OLIVEIRA, Francisco; RISEK, Cibele. *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. *São Paulo cidade global*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

HARVEY, David. "O direito à cidade". Artigo publicado na revista *Piauí*, edição 82 em julho de 2013. Disponível em <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-da-luta-de-classes>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

_____. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

OPERAÇÃO delegada é ampliada para toda a cidade. Prefeitura do Município de São Paulo, 8 de abril de 2011, Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/m_boi_mirim/noticias/?p=21138. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

PAMPLONA, João Batista. "A atividade informal do comércio de rua e a região central de São Paulo". In: Empresa Municipal de Urbanização-EMURB. *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a área central de São Paulo*. São Paulo, 2004. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/diversidade/numero2/caminhos/16Pamplona.pdf>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

POLÍCIA brasileira é a que mais mata no mundo, diz relatório. Revista *Exame*, São Paulo, 8 de setembro de 2015. Disponível em <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/policia-brasileira-e-a-que-mais-mata-no-mundo-diz-relatorio>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

POLÍCIA prende suspeitos de extorquir ambulantes na feirinha da madrugada. *O Globo*, São Paulo, 12 de dezembro de 2014. Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/12/policia-prende-suspeitos-de-extorquir>

ambulantes-da-feirinha-da-madrugada.html. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

POLÍTICAS higienistas ocorrendo a todo vapor em São Paulo. *Hum Historiador*. São Paulo, 12 de agosto de 2012. Disponível em <https://umhistoriador.wordpress.com/2012/08/12/politicas-higienistas-ocorrendo-a-todo-vapor-em-sao-paulo>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

SADEK, Maria Teresa (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. Disponível em <http://books.scielo.org/id/rrwrz>

SEM IMÓVEIS no centro, Prefeitura cria tenda assistencial. *Terra Notícias*, São Paulo, 11 de julho de 2009. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/sem-imoveis-no-centro-prefeitura-de-sp-cria-tenda-assistencial,a22d68f40d94b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Último acesso em 1 de novembro de 2015.

ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR: UM CONCEITO, UM MOVIMENTO

Ana Lia Almeida¹

Resumo

Este artigo resulta da sistematização de parte das análises empreendidas na tese de doutorado *Um estalo nas faculdades de Direito: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária popular* (2015). Em "Assessoria jurídica popular: um conceito, um movimento", busco caracterizar a assessoria jurídica popular (AJP) a partir de suas principais premissas: o verbo assessorar, o adjetivo "popular" e a compreensão que ali se tem a respeito do Direito. Antes dessa caracterização, reflito a respeito da conformação deste campo, o que remonta ao enfrentamento da ditadura civil-militar no Brasil e ao período da redemocratização do País. A partir de então, a AJP configurou-se como uma perspectiva ideológica no interior do campo jurídico, colocando-se ao lado dos sujeitos das lutas sociais, o que representa um enfrentamento à perspectiva dominante no Direito, de compromisso com as elites para a conservação

¹ Ana Lia Almeida é professora da Universidade Federal da Paraíba, onde coordena o Núcleo de Extensão Popular (NEP) Flor de Mandacaru, ligado à Rede de Assessoria Jurídica Universitária (RENAJU), e o Grupo de Pesquisa Marxismo, Direito e Lutas Sociais (GPLutas), ligado ao Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS).

da ordem posta. Para delimitar, conceitual e historicamente, este movimento, dialogo com importantes referências orgânicas da assessoria jurídica popular neste trabalho.

1 Introdução

Em 2013, conversei com dezenas de estudantes de Direito em universidades do Nordeste do País. Um desses estudantes, *Chico*², me disse que a assessoria jurídica popular havia provocado um estalo em sua cabeça. Ele, que antes era um leitor assíduo da revista *Veja* e um fiel telespectador do *Jornal Nacional* da Rede Globo, passou a se posicionar ao lado das lutas sociais devido àquele estalo, depois que começou a integrar o Projeto Cajuína, na UFPI. O Cajuína faz parte de uma orientação ideológica no Direito (a assessoria jurídica popular, ou AJP), que busca apoiar os trabalhadores e os demais sujeitos subalternizados em seus enfrentamentos na sociedade de classes, provocando sucessivos estalos nos sujeitos ligados ao campo jurídico. Nesse estalo, que é um processo de despertar ideológico, os estudantes vão mudando a sua forma de compreender o mundo ao tempo em que vão tomando partido nos antagonismos sociais por meio da práxis da assessoria jurídica popular.

A expressão “assessoria jurídica popular” relaciona-se a certas práticas do campo jurídico que se colocam ao lado dos sujeitos subalternizados nos enfrentamentos da sociedade de classes. Os sujeitos destas práticas

² *Chico* é um dos nomes fictícios atribuídos aos estudantes entrevistados para a tese em questão, alguns dos quais serão citados, em itálico, e com as devidas referências, nas próximas páginas.

são, principalmente, advogadas e advogados populares (conformando o campo da “advocacia popular”) e grupos ligados às universidades (conformando o campo da assessoria jurídica universitária popular) (ALMEIDA, 2014, p. 52).

As tais conversas com os estudantes a que me referi consistiam em entrevistas com oito grupos de assessoria jurídica universitária popular do Nordeste (o Projeto Cajuína – UFPI, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Negro Cosme – UFMA, o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária e o Centro de Assessoria Jurídica Universitária – UFCE, o Programa Motyrum – UFRN, o Núcleo de Extensão Popular Flor de Mandacaru – UFPB, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Direito nas Ruas – UFPE e o Serviço de Apoio Jurídico Universitário – UFBA), e foram o principal corpus de pesquisa sobre o qual me debrucei na tese de doutorado *Um estalo nas Faculdades de Direito: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária popular*. Ali, buscava compreender as possibilidades, as contradições e as limitações desse segmento na tarefa de se contrapor à perspectiva ideológica dominante no Direito, absolutamente comprometida com a manutenção da ordem posta. Neste artigo, apresento parte das análises desenvolvidas na tese, que dizem respeito à conformação e à caracterização deste campo ideológico no Direito. Em algumas passagens, aqui amplio considerações para o âmbito mais geral da assessoria jurídica popular, da qual a assessoria jurídica universitária popular é espécie. Tal ampliação, contudo, em nada compromete o rigor das análises. Elas caminharão na seguinte ordem: primeiro, um resgate do momento histórico em que se conformou o campo da AJP; segundo, uma caracterização do significado do verbo

“assessorar” para este segmento; terceiro, uma análise daquilo que o adjetiva como “popular”, e; por fim, considerações a respeito do significado da dimensão jurídica para a AJP.

2 O movimento da assessoria jurídica popular

O processo de conformação da assessoria jurídica popular no Brasil remonta ao enfrentamento da ditadura civil-militar por parte de certos profissionais e estudantes do Direito desde a década de 1960. Por um lado, as contingências históricas levaram advogados e advogadas a atuar na defesa judicial de desaparecidos, presos políticos e perseguidos do regime (RIBAS, 2009, p. 46). Esta aproximação ocorria tanto no contexto das lutas contra a exploração no campo como nas lutas dos trabalhadores e do movimento estudantil na cidade. De fato, advogadas e advogados se engajaram na defesa dos perseguidos pelo regime desde o primeiro momento em que ele foi deflagrado³. Muitas advogadas e advogados chegaram a ser perseguidos e até assassinados nesse contexto, sobretudo aqueles que atuavam junto à advocacia trabalhista em conflitos na área rural. A violência do regime foi particularmente feroz no campo, até mesmo porque os latifundiários aproveitaram aquele contexto para perseguir e assassinar trabalhadores rurais que enfrentavam a exploração a que eram sub-

3 Um resgate dessa história pode ser encontrado no documentário dirigido por Silvio Tendler (2014), *Os advogados contra a ditadura: por uma questão de justiça*, patrocinado pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça (disponível em: <http://www.justica.gov.br/videos/filme-os-advogados-contra-a-ditadura-por-uma-questao-de-justica>. Acesso em: outubro de 2014). O filme é baseado no livro *Os advogados e a Ditadura de 1964: a defesa dos perseguidos políticos no Brasil*, organizado por Fernando Sá, Paulo Emílio Martins e Oswaldo Munteal, da editora Vozes, Petrópolis, 2010.

metidos⁴. Por isso, muitos advogados que defendiam os camponeses foram duramente perseguidos, a exemplo de Eugênio Lyra, assassinado na Bahia em 1977.

Por sua vez, os estudantes de Direito, antes mesmo do golpe, já haviam criado dois grupos precursores do que hoje se entende por assessoria jurídica universitária popular: o Serviço de Assistência Jurídica Gratuita da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (SAJU/UFGRS), fundado em 1950; e o já aludido Serviço de Assistência Judiciária da Universidade Federal da Bahia (SAJU/UFBA), criado em 1963. A criação dessas entidades foi motivada por dois elementos: por um lado, havia um vácuo curricular nos cursos de Direito, que não ofereciam atividades práticas para o exercício das carreiras jurídicas. Os estudantes, então, passaram a se organizar para, por conta própria, desenvolver esta dimensão importante para a sua formação, até então inexistente, denunciando a “inefetividade da prática forense” (OLIVEIRA, 2003, p. 15). Por outro lado, havia também o interesse em se aproximar das classes populares por parte de alguns setores estudantis, respondendo às movimentações da época. Os estudantes estavam sensíveis, por exemplo, às demandas por reformas de base, dentre as quais estava inclusa uma ampliação do “acesso à Justiça”. Como uma resposta a estas lutas por “acesso à Justiça”, em 1950 foi promulgada no Brasil a Lei da Assistência Judiciária Gratuita (n. 1.060), garantindo aos

4 Este problema da violência (e da convivência com ela por parte dos órgãos de Justiça) contra os camponeses e seus apoiadores – entre eles advogados – é, na verdade, enfrentado até hoje, como apontam os relatórios anuais sobre os conflitos no campo que a Comissão Pastoral da Terra vem realizando há 29 anos (a edição de 2013, bem como as anteriores, estão disponíveis em www.cptnacional.org). Quanto à atualidade desta violência contra advogados e outros apoiadores das lutas sociais, conferir material produzido pela Terra de Direitos e pela Justiça Global (2005) intitulado *Na linha de frente: defensores de direitos humanos no Brasil – 2002-2005*.

“necessitados” (Art. 1º) a assistência necessária para ajuizar ações no Poder Judiciário. Essas movimentações por “acesso à Justiça” ecoaram em meio à agitação política dos estudantes às vésperas do golpe militar, influenciando na criação dos SAJU.

O contexto estudantil, dessa forma, estava fortemente implicado em certas movimentações do “mundo da cultura” que conformavam uma intelectualidade ligada ao povo na passagem dos anos 1950 aos 1960, segundo as análises de José Paulo Netto (1990). Essa inclinação, aliada à crise no sistema educacional (ocasionada por conta do acréscimo na demanda por educação institucional, decorrente do processo de industrialização pesada), convertia os estudantes em catalisadores do bloco contrário ao regime. Por isso, a questão educacional tornou-se prioritária para a ditadura, tanto no sentido de reprimir as forças de contestação como para redirecionar o sistema de ensino. Num primeiro momento, até 1968, a política educacional se concentrou em erradicar as experiências democratizantes. A partir dali, tendo o Ato Institucional n. 5 como marco, há uma reorientação para a construção de um modelamento segundo o *projeto modernizador*, que consistia basicamente em dotar a educação da funcionalidade necessária ao modelo econômico, reproduzindo os mecanismos excludentes e ajustando o financiamento da educação para privilegiar o grande capital. A educação passa a se configurar como um novo filão de negócios, dotada, portanto, de *lógica empresarial* – um espaço de todo neutralizado como lugar de crítica (NETTO, 1990, p. 67).

Essas forças de contestação no campo jurídico, entre os advogados e os estudantes de Direito, já estavam pre-

sentos, portanto, desde o período que antecedeu o golpe de 1964, e passaram imediatamente a atuar contra o regime ditatorial que a partir de então se instalou. Mas é com o enfraquecimento e o fim da ditadura que esses sujeitos passam a se articular de forma mais organizada. Nesse momento histórico, no Brasil e na América Latina havia uma retomada da democracia com o fim de regimes ditatoriais. Era também um momento de profunda crise econômica, que, apesar de haver se instalado no mundo desde o fim dos anos 1960, passara a ser mais intensamente percebida no Brasil a partir dos anos 1980. A resposta do capital a essa crise, o neoliberalismo, provocou um forte abalo nesse processo de rearticulação das forças de esquerda. Na década de 1990, enquanto o neoliberalismo se consolidava no Brasil, a assessoria jurídica popular retomava a sua organização, um processo de todo implicado no contexto redemocratizante daquele período. Isso faz da AJP uma força de contestação dentro do Direito, mas que se rearticulou num momento histórico de inflexão das esquerdas.

A articulação desses sujeitos progressistas do campo jurídico estava inserida num contexto mais amplo de retomada da mobilização social que incidiu nos processos de transição democrática na América Latina. Os países latino-americanos, com o fim dos regimes ditatoriais, vivenciavam uma conjuntura de maior liberdade para a agitação social e a mobilização política. No Brasil dessa época, a partir de meados da década de 1970, quando a ditadura dava sinais de esgotamento, “o movimento popular, principalmente através das organizações de bairro, e o sindical, através das oposições sindicais, começaram a reaparecer” (MOMESSO, 1997, p. 51).

Surgiram, nesse contexto, várias organizações importantes ligadas à classe trabalhadora, como o Partido dos Trabalhadores (em 1980) e a Central Única dos Trabalhadores (em 1983). Além desses sujeitos coletivos que se organizavam num modelo “tradicional”, concebidos enquanto entidades de classe, partidos e sindicatos, a retomada democrática também possibilitava o surgimento de novas formas de participação político-social. Desse modo, entra em cena, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (em 1984), que, mais próximos dos arranjos das predecessoras Ligas Camponesas⁵, apresentavam uma forma de organização diferenciada em relação aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Da mesma forma, surgem diversas organizações feministas e de mulheres, ligadas à luta contra o racismo e à opressão sexual etc.

A interação entre essas forças mais tradicionalmente ligadas à classe trabalhadora e os sujeitos políticos “novos”, menos próximos da referência organizativa da classe, foi responsável por um período extremamente rico do ponto de vista político no Brasil, cheio de possibilidades históricas para o real aprofundamento da nossa democracia. O sindicalismo, interagindo com diversas outras forças sociais, vivenciou nessa época um período de avanços, marcado por “grandes mobilizações que acompanharam o final da ditadura, a anistia e a luta pela Constituinte, garantindo algumas conquistas legais”, como ensina Luiz

5 Segundo Momesso (1997, p. 61), as Ligas Camponesas apresentavam uma postura mais radicalizada – como demonstra o lema “Reforma Agrária na lei ou na marra” – e por isso mais temida e também reprimida pelos proprietários rurais. Buscavam conquistas para os camponeses independentemente de haver previsão legal e, “diferentemente do sindicalismo, não priorizavam a categoria como um todo”.

Momesso (1997, p. 16). Na análise de José Paulo Netto (2004), a interação desses “novo sujeitos” com o movimento sindical classista e com partidos políticos de esquerda gerou uma potencialização das forças de ambos, e daí resultaram os ganhos sociais que foram plasmados na Constituição.

Na exata medida em que se conjugaram – e a década de 1980 no Brasil é absolutamente emblemática da potencialidade dessa conjugação – esse associativismo de base e os instrumentos capazes de totalizar e universalizar os interesses que ele expressava, colocou-se a possibilidade da constituição de um marco democrático capaz de incidir com efetividade em processos de transformação econômico-social (NETTO, 2004, p. 76-77).

O período da Constituinte, em meados dos anos 1980, foi, de fato, uma síntese importante desse momento histórico no País. Ao discutir os direitos que deveriam estar contidos na Constituição Federal, as forças políticas atuantes naquele processo debatiam o projeto que queriam para o País com a derrubada da ditadura. A reorganização das forças sociais trouxe para o processo da Constituinte uma série de reivindicações que esses setores esperavam ver consolidadas em direitos, ao mesmo tempo em que propiciou fecundos rearranjos na forma de participação social e política na sociedade. O processo da Assembleia Constituinte, em que interagiam e incidiam essas forças “tradicionais” e outras “novas” do campo de contestação da ordem, resultou num período de grande importância para a conformação da assessoria jurídica opular (LUZ, 2006; MAIA, 2007; SOUZA JÚNIOR, 2008; RIBAS, 2009).

Nesse contexto é que surgem as primeiras experiências associativas de advogados populares, a exemplo da Sociedade Paraense de Direitos Humanos (SDDH), fundada ainda na década de 1970 em Belém do Pará; do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), fundado em Recife em 1981; da Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR), criada em Salvador em 1982, e do Instituto de Apoio Jurídico Popular (IAJUP ou AJUP), no Rio de Janeiro em 1985.

Elas estavam fortemente associadas às principais referências organizativas dos trabalhadores que atuavam no campo, como a Comissão Pastoral da Terra e os sindicatos de trabalhadores rurais. A partir dessa atuação que já se acumulava desde os primeiros enfrentamentos à ditadura militar, surgem grupos de advogados articulados com diversos sujeitos que se organizavam nesse momento da retomada democrática no País, sobretudo com o surgimento de um movimento sindical atuante (construindo as centrais sindicais), mas também movimentos religiosos (como as pastorais), de educação popular, ligados a entidades não governamentais e mesmo certas instituições públicas, de modo que o “período da dita ‘redemocratização’ do País, sobretudo a partir de 1985, foi fecundo para a organização popular, inclusive dos grupos de apoio jurídico” (RIBAS, 2009, p. 40).

Nos anos 1990, parte dessas experiências confluiria para a criação da Rede Nacional de Advogados Populares. Mas, mesmo antes, ainda nos anos 1980, os advogados e advogadas passaram a se articular de forma mais organizada em decorrência dessa conjuntura de mobilização de diversas forças de contestação presentes na transição

democrática⁶. É o que revela Ana Cláudia Tavares, em dissertação sobre a advocacia popular no estado do Rio de Janeiro:

A RENAP não é a primeira articulação de advogados voltados para a defesa de movimentos populares. A ANAP (Associação Nacional de Advogados Populares), criada na década de 1980, reuniu um grupo de advogados que, na época, trabalhava para a CPT, e o AJUP (Instituto Apoio Jurídico Popular), no Rio de Janeiro, que possuía um trabalho voltado para educação popular, são exemplos de grupos que se identificam como advogados ou assessores populares. Já mencionamos a ANATAG (Associação Nacional de Advogados de Trabalhadores da Agricultura), que, embora não se auto-identifique explicitamente em torno da ideia de “advocacia popular”, era composta por advogados que prestavam assessoria aos trabalhadores e organizações sindicalistas rurais da época, como a CONTAG. (Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura). (TAVARES, 2007, p. 71)

Enquanto isso, as forças progressistas presentes na universidade pública brasileira também pressionavam para que esta instituição experimentasse um profundo repensar de si mesma nesse novo momento político que o País atravessava. Estava colocada a necessidade de firmar algum tipo de compromisso social com o desenvolvi-

6 Antônio Carlos Wolkmer (2001b, p. 303), mapeando estas iniciativas dos anos 1980 e 1990, destaca as seguintes entidades: AJUP (Instituto de Apoio Jurídico Popular – Rio de Janeiro); GAJOP (Gabinete de Assessoria às Organizações Populares – Olinda, Pernambuco); PAJ (Projeto de Assessoria Jurídica da Pró-reitoria Comunitária da Universidade Católica de Salvador); Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador (Bahia); Acesso à Cidadania e Direitos Humanos (Porto Alegre/RS); o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito da UFRGS (SAJU – Porto Alegre/RS); o Serviço de Apoio Jurídico Popular (SAJU – Universidade Federal da Bahia), todos no Brasil, e, na América Latina, o *Instituto de Servicios Legales Alternativos* (ILSA – Colômbia).

mento da nascente democracia, e o papel da universidade era inteiramente rediscutido por todos os segmentos que a compunham. Ainda em 1978, foi criada a Federação de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA)⁷. A União Nacional dos Estudantes (UNE), que já existia desde 1937, embora tenha sido forçada à ilegalidade pela ditadura a partir de 1964, conseguia finalmente realizar um encontro nacional relativamente às claras em 1979⁸. Por sua vez, os professores criavam o seu sindicato nacional em 1981, a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES)⁹.

Quanto aos estudantes de Direito, estavam antenados com a necessidade de formação de um novo perfil de profissionais para dar conta das demandas sociais que surgiam após a ditadura. A perspectiva da assistência jurídica tradicional, de orientação liberal, por seu caráter patrimonialista e individualista, não era adequada às novas demandas, de cunho coletivo, que haviam sido positivadas em direitos na redemocratização (OLIVEIRA, 2003, p. 44-45). Alguns estudantes passaram a se integrar em torno da assessoria jurídica popular e, aproveitando os novos ares para o movimento estudantil na retomada democrática, conformaram diversos coletivos nos anos 1990, articulados pela Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária a partir dos últimos anos dessa década.

7 Informações disponíveis na página virtual da entidade: <<http://www.fasubra.org.br>>. Acesso em: outubro de 2014.

8 Para um breve resgate da história da UNE, ver <<http://www.une.org.br>>. Acesso em: outubro de 2014.

9 Informações disponíveis na página virtual da entidade: <<http://www.andes.org.br>>. Acesso em: outubro de 2014.

Assim, na década de 1990, jovens estudantes de Direito, de forma esparsa em todo o Brasil, com o espírito efervescente da "redemocratização", iniciaram práticas que privilegiavam o atendimento de grupos de pessoas que normalmente não têm acesso a um serviço jurídico. Eles iam em busca de demandas coletivas, de movimentos populares, de problemas sociais que não estavam nos tradicionais livros de Direito; queriam saber da reforma agrária, da "democratização", da garantia de direitos humanos, ou, até, do socialismo brasileiro. (RIBAS, 2009, p. 51)

Atualmente, a assessoria jurídica universitária popular pode ser caracterizada como uma **perspectiva ideológica** ligada a certos grupos estudantis de Direito, que, de modo auto-organizado e geralmente ligados à extensão universitária, **colocam-se ao lado dos trabalhadores e dos demais sujeitos subalternizados na sociedade de classes** (ALMEIDA, 2015, p. 77).

A organização desses sujeitos progressistas do campo jurídico, advogadas(os) e estudantes, esteve implicada, desse modo, num período de grande agitação e interação entre diversas forças de contestação na retomada democrática pela qual o Brasil e a América Latina passavam, com a derrubada de regimes ditatoriais. É uma contradição essa efervescência política ter ocorrido num período de crise econômica tão severa, sendo os anos 1980 conhecidos como uma "década perdida" para o Brasil. Aqui, a década de 1970 havia sido um período de expansão e crescimento econômico, caracterizado como uma *modernização conservadora* (com aumento da concentração de renda e precarização das condições de vida dos trabalhadores).

Na verdade, apesar desse crescimento, o “milagre brasileiro”, que vai até 73/74, correspondeu ao período de maior repressão da ditadura, além de grande arrocho salarial (MOMESSO, 1997, p. 51). Já na década de 1980, havia um baixo crescimento do PIB, com a compressão de salários e aumento ainda maior da concentração das riquezas (MOTA, 2000, p. 62-63).

A ofensiva das forças de esquerda nesse período consistia numa resposta da classe trabalhadora e dos grupos sociais subalternizados à crise que se desenhava no Brasil e no mundo. Portanto, era apesar e por causa da grave crise econômica que emergia a efervescência política como movimentação ligada às forças progressistas que incidiram na redemocratização. Essas forças conseguiram obter os ganhos políticos e sociais que foram plasma- dos na Constituição de 1988, num verdadeiro processo democratizante. No entanto, a profunda transformação na estrutura do Estado brasileiro que elas poderiam ter impulsionado foi frustrada por uma contrarreforma cujo marco inicial pode ser localizado na eleição de Fernando Collor de Melo (em 1989), e sobretudo a partir de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando se coloca com mais força o projeto neoliberal no Brasil. Se a efervescência política dos anos 1980 era uma resposta subalterna à crise que se instalava no Brasil e no mundo, o neoliberalismo foi a resposta do capital a essa mesma crise, dando início a um processo de reestruturação produtiva que trouxe profundas consequências para a classe trabalhadora e para as forças de contestação da ordem em geral.

Acompanhando o movimento mais amplo de reorientação das forças de esquerda em meio a esse processo histórico, os sujeitos progressistas do campo jurídico se articularam em torno de duas organizações, consolidando a perspectiva da assessoria jurídica popular: a Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP) em 1995 e a Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária (RENAJU) em 1998. A RENAP surge no intuito de articular e fortalecer as experiências em torno da advocacia popular que se acumulavam desde o início dos anos 1980, atendendo a uma demanda pela defesa judicial de trabalhadores, sobretudo da área rural. A RENAJU, por sua vez, surge para articular os estudantes de Direito no apoio a *comunidades* e organizações populares.

A assessoria jurídica popular consiste, desse modo, numa orientação ideológica porque atua como uma consciência prática da realidade, orientando o posicionamento de certos sujeitos do campo jurídico nos embates travados dentro do Direito ao lado da classe trabalhadora e dos grupos sociais subalternizados. Ao falar em **ideologia**, não me refiro a uma *falsa consciência* da realidade (sentido usual conferido ao termo), mas a processos de consciência absolutamente voltados à práxis, ou seja, orientados para a ação. Não se trata de algo encerrado ao plano da consciência, portanto. Consistem em ideologia, ademais, tanto os processos de consciência voltados à conservação da ordem posta como aqueles implicados na transformação da mesma. Esse sentido de ideologia se depreende da própria obra marxiana¹⁰, como também do último Lukács

10 A propósito, remeto à leitura de *Ideologia e formação humana em Marx, Lukács e Mészáros* (PINHO, 2013); e *Um estalo nas Faculdades de Direito: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária popular* (ALMEIDA, 2015).

(2013), na *Ontologia do ser social*, e, especialmente, da obra de Mészáros (2004), donde se toma a noção exata de ideologia como uma consciência prática e inevitável da sociedade de classes. Passo agora a explicar em que consiste a perspectiva da *assessoria jurídica*, como também os processos que adjetivam essa prática como *popular*.

3 O verbo assessorar

Os pressupostos da perspectiva da assessoria encontravam-se numa forte crítica ao tradicionalismo do campo jurídico, compreendido como “formalista”, “burocratizado”, “individualista”, “comprometido com as elites” etc.

Do ponto de vista teórico, havia no Direito uma retomada do pensamento “crítico” na passagem dos anos 1980 para os 1990 que acompanhava os ares da abertura democrática e também o movimento de inflexão da perspectiva comunista/socialista. Circulavam, à época, como ainda hoje, formulações como as do *pluralismo jurídico*, do *Direito alternativo*, do *Direito achado na rua* e do *Direito insurgente*, sob forte influência de advogados e teóricos como Jacques Távora Alfonsin, Miguel Pressburguer, Miguel Baldez, Roberto Lyra Filho, Roberto Aguiar, Luís Alberto Warat, Antônio Carlos Wolkmer, José Geraldo de Souza Júnior, entre outros.

Desse modo, a perspectiva da *assessoria* apoiava-se num campo até hoje identificado como *teorias críticas do Direito*, tomado como referência para justificar práticas jurídicas *alternativas*, isto é, que se contrapunham à forma tradicional de conceber e manejar o Direito. Nesta movi-

mentação estava inserida a crítica à perspectiva *assistencialista* dos serviços legais *tradicionais*¹¹, que engendraria a noção de *assessoria* contraposta à de *assistência*. Se os serviços de *assistência*, inclusive os criados pelos primeiros grupos estudantis como os SAJU (no Rio Grande do Sul e na Bahia), reproduziam a lógica tradicional do Direito, individualista e patrimonialista; cabia às práticas *alternativas* investir em abordagens que buscassem compreender as raízes dos conflitos sociais, intervir na sua dimensão coletiva e perceber que o Direito, isoladamente, não poderia dar conta de solucioná-los.

A perspectiva da assistência jurídica, simbolizada pelo atendimento técnico-jurídico a casos individuais, passa a ser avaliada como insuficiente e inadequada para intervir nas reais causas dos conflitos sociais, pois reforçava o universo simbólico dominante no Direito (com sua linguagem difícil, seus tribunais opulentos etc.). Havia, ademais, uma forte influência de perspectivas que, no contexto da redemocratização do País, contribuíam para os processos de mobilização da classe trabalhadora e dos demais sujeitos subalternizados, a exemplo das reflexões de Paulo Freire.

Fortalecia-se, desse modo, a concepção de que os processos educativos deveriam estar implicados no questionamento da ordem posta, a partir do desenvolvimento crítico da autonomia dos sujeitos. Essas premissas contribuíam para a avaliação de que, na perspectiva da *assistência*,

11 A formulação teórica que contrapõe os "serviços legais tradicionais" aos "serviços legais inovadores" é de Celso Campilongo (1991) e sistematiza uma crítica à orientação dominante do campo jurídico. Os "serviços legais inovadores" são também identificados por outras denominações que remetem ao campo do "alternativo", "crítico", "popular" etc., como indica a expressão mais abrangente "práticas jurídicas insurgentes", utilizada por Luiz Otávio Ribas (2009).

os sujeitos *assistidos* eram postos numa posição demasiado passiva, que não levava em conta a sua autonomia e o potencial de mobilização para intervir na realidade e modificá-la. Conjugando o verbo *assessorar* passa, então, a significar “estar ao lado de”, “em comunhão com”; apoiar os interesses dos *oprimidos*, do *povo*, das *classes populares* – aqui compreendidos como classe trabalhadora e demais sujeitos subalternizados na sociedade de classes.

Fazer *assessoria* passa a significar ir além do acompanhamento judicial da questão, além do mero litígio; ir além do Direito, firmando um compromisso com a luta dos sujeitos *assessorados*. Como reflito noutra obra:

As atividades desenvolvidas por esses grupos se distanciam em grande medida das atividades tradicionais dos juristas, em especial pela opção de trabalhar com setores populares. É um trabalho eminentemente político, que compreende o Direito mas não se esgota nele. Participam de protestos por direitos sociais, acompanham ações processuais coletivas, fazem trabalho de base em comunidades e atividades que contribuem para o fortalecimento das organizações populares em geral. (ALMEIDA, 2013, p. 14)

A contraposição entre *assistência* e *assessoria* é um dilema fundante da AJP. Havia, na conformação desse campo, uma forte crítica à perspectiva ideológica que permeava as atividades de assistência jurídica, de modo que a *assessoria* carregava, em sua gênese, a necessidade de compreender o Direito desde um ponto de vista externo, relacionado ao contexto social mais amplo que, para ser transformado, necessitava dos processos de mobilização

social. Por isso a AJUP, em especial os grupos ligados às universidades, foram tão influenciados pelas concepções e iniciativas de *educação popular* experienciadas sob as ideias de Paulo Freire. Daí que muitos grupos de assessoria jurídica universitária popular tenham, inclusive, optado por investir esforços na educação popular em detrimento da atuação propriamente jurídica. No fim das contas, a AJUP acabou se distanciando das tarefas mais estritamente consideradas “jurídicas”, sob a justificativa de se contrapor ao assistencialismo.

No entanto, a *educação popular*, por si só, não representa necessariamente um contraponto ao assistencialismo, como muitas vezes advertiu Paulo Freire. Na pesquisa de campo que desenvolvi na minha tese de doutorado com grupos de assessoria jurídica universitária popular do Nordeste, colhi vários depoimentos que problematizavam essa questão. Por exemplo, os integrantes do Programa Motyrum, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, revelaram-me preocupações com as primeiras aproximações de alguns estudantes com esta AJUP, “porque tinha uma galera muito grande da igreja, e aqueles projetos de levar brinquedos, sabe, a gente ficou preocupado. Uma galera empolgada e massa, mas a gente sabia que precisava desse momento, pra galera ‘pá’” (*Isadora*, em ALMEIDA, 2015, p. 269). Nessa fala, a estudante *Isadora* referia-se, com o “pá”, à necessidade de fazer os novos integrantes do Motyrum perceberem as distinções entre o assistencialismo e as perspectivas ideológicas do grupo.

O projeto “de levar brinquedos” vira e mexe aparece como um problema para a AJUP, como demonstra o episódio do trote solidário, no Serviço de Assessoria Jurídica

Universitária (SAJU-BA) da Universidade Federal da Bahia. No SAJU, ambas as atividades, de *assistência* e de *assessoria jurídica*, são realizadas por grupos distintos de estudantes. Essas duas orientações por vezes se relacionam em meio a certo nível de tensão, cujo motivo principal é a questão do assistencialismo. Embora “assistência” não seja sinônimo de “assistencialismo”, em muitas ocasiões as perspectivas dos estudantes ligados à atuação da “assistência jurídica” se afinam com essa perspectiva. Daí que um grupo de estudantes da UFBA apresentou a proposta de realizar um “trote solidário”. Consistia em arrecadar brinquedos e levar para “crianças carentes” de uma creche em Salvador. O SAJU foi convidado para participar dessa iniciativa *cidadã*, e, de pronto, a turma da *assistência* concordou em prestar tal solidariedade.

Aí começou uma briga gigante pelo Facebook se o SAJU iria participar ou não, porque, teoricamente, o SAJU tem princípios em comum entre assistência e assessoria, de não ser assistencialista etc. Mas só teoricamente, porque as pessoas da Assistência não compartilham com isso. Aí a briga ficou despropositada, fugiu do controle, e fizeram a Reunião Geral. Foi uma discussão gigante, e era como se assessoria quisesse ditar os princípios do SAJU: “como assim, que princípios, nunca ouvi falar desses princípios, vocês estão aí inventando, eu não concordo, quem disse que é assim?”. E a gente: “Tudo bem, se não é assim, vamos discutir juntos, ver que princípios são esses, então, o que é que a gente compartilha”. Porque a gente achava que não tinha que participar enquanto instituição; primeiro, era uma coisa com a galera do trote, não tinha nada a ver; era uma coisa assistencialista, estranha: ir numa creche entregar brinquedos pra

umas crianças pobres, que não vão sair dali provavelmente... Enfim, a gente achava que não tinha que ser, e algumas pessoas achavam que tinha que ser, e foi uma briga gigante. Aí mostrou, ficou claro que tinha problemas graves, que tinham coisas que as pessoas não conseguiam compartilhar que a gente entendia como princípios mínimos. Inclusive, três meses antes tinha tido o planejamento do SAJU, e a gente tinha discutido todas essas coisas. Só que aí chegam as pessoas que não participam desses espaços e querem implodir tudo. (*Elis*; Entrevista ao SAJU realizada em Salvador no ano de 2013 para a tese *Um estalo nas Faculdades de Direito: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária Popular*". ALMEIDA: 2015, p. 270)

Entre os "princípios mínimos" da *assessoria* a que se referiu *Elis*, dos quais a turma da *assistência* discordava, encontrava-se a contraposição ao assistencialismo. Mas é preciso uma profunda problematização para firmar este "princípio mínimo" junto aos integrantes da AJUP, em especial os "mais novos". É preciso um longo e difícil caminho, permeado por sucessivos *estalos* e inúmeras contradições, para possibilitar as necessárias desconstruções da perspectiva assistencialista. As "boas intenções" rondam muito facilmente a AJUP, de diversos modos, não apenas nos "projetos de levar brinquedos". A intenção de *ajudar* de vez em quando aparece também em propostas como a de "conscientização na escola mais próxima da minha casa" ou de "educação em direitos humanos na comunidade mais carente da cidade". Como observou Diego Diehl (2012, p. 1.137), muitas vezes a escolha do "foco de atuação" da AJP tem como critério "a carência ou a

precariedade da situação de vida de setores específicos das classes oprimidas”, em vez da avaliação amadurecida das reais condições de a AJUP contribuir com as lutas dos trabalhadores e dos demais sujeitos subalternizados em seus enfrentamentos na sociedade de classes.

Portanto, a perspectiva da *assessoria* pode não estar livre do assistencialismo. Por sua vez, um trabalho de assistência jurídica não implica necessariamente assistencialismo. A questão depende do tipo de compromisso que se estabelece com os sujeitos ao lado dos quais a AJP se coloca, como analisou Thiago Arruda (2008) em artigo intitulado “A assessoria jurídica popular como aprofundamento (e opção) do conteúdo político do serviço jurídico”. Nesse sentido, as atividades da *assessoria* podem – e devem – transitar por entre as inescapáveis cercas do terreno jurídico sem, com isso, assumir uma perspectiva assistencialista.

Quero destacar que a diferença essencial entre essas duas perspectivas – assistência e assessoria – não consegue ser adequadamente alcançada a partir das costumeiras análises dicotômicas que contrapõem demandas “individuais” a “coletivas”; atuação “jurídico-processual” a atuação “educativa” etc. No curso dessa reorientação, operou-se na prática da *assessoria* “um aprofundamento do conteúdo político e da reflexão exercitada pelo estudante ou profissional do Direito sobre seu papel no mundo”, como notou Thiago Arruda (2008, p. 2). Priscylla Joca (2011, p. 192), ao entrevistar advogados e advogadas ligados às lutas por “terra e território” no Ceará, em dissertação de mestrado, sintetizou que os dois núcleos centrais da definição da assessoria jurídica popular consistem na “busca da emancipação e da superação de várias formas de opressão”

e na “disputa por um papel transformador do Direito”. A identidade de *assessoria* passa, portanto, pela opção ideológica de estar ao lado dos trabalhadores e dos demais sujeitos subalternizados na sociedade de classes. Estando essa opção presente, é plenamente possível atuar junto a certas demandas individuais, utilizando-se ou não dos meios judiciais para tomar partido nos embates travados, ao lado desses sujeitos.

4 O adjetivo popular

A palavra “popular” possui uma significativa elasticidade semântica, a propósito da qual não discorrerei¹². Cabe discutir neste trabalho o modo como ela se adjetiva à prática da assessoria jurídica. Nesse caso, a identificação com o “popular” implica uma opção ideológica por estar ao lado do “povo” explorado, analiticamente compreendido aqui como a classe trabalhadora e os demais sujeitos subalternizados na sociedade de classes. No léxico das esquerdas e nas formulações ligadas à AJP, esses sujeitos passaram a ser identificados nas últimas décadas como *movimentos sociais populares*. Desse modo, o apoio às lutas dos movimentos sociais é o principal elemento que costuma caracterizar a prática da assessoria jurídica popular. Nas palavras de Luiz Otávio Ribas (2009, p. 48. Grifos meus):

A assessoria jurídica popular, amplamente concebida, consiste no trabalho desenvolvido por advogados populares, estudantes, educadores, militantes dos direitos humanos em geral, entre

12 A respeito das diferentes compreensões acerca do termo “popular”, conferir a pesquisa de José Francisco de Melo Neto (2006) junto “a militantes de movimentos sociais populares e/ou partidários de uma alternativa democrático-popular” (MELO NETO, 2006, p. 23).

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, seja por meios extrajurídicos, políticos e de conscientização.

Desde a sua origem, no contexto do enfrentamento à ditadura militar, a AJP esteve comprometida com as lutas sociais. Mais tarde, as movimentações que resultaram na criação da RENAP foram fundamentalmente provocadas por movimentações de trabalhadores rurais na luta pela terra. O Primeiro Encontro Nacional da RENAP, em dezembro de 1995, no Seminário em Defesa dos Povos da Terra, em São Paulo (MAIA, 2007; TAVARES, 2007), ocorreu num contexto de extrema criminalização desses sujeitos, como comenta Jacques Alfonsin:

Um grupo de advogados que já vinham servindo ao MST, à CPT e a grupos de sem-teto, tanto na esfera criminal como na cível, se reuniram em São Paulo, em 1995, um ano em que a escalada de violência policial contra o MST pedia urgente apoio jurídico. Por sugestão do Dr. Plínio de Arruda Sampaio, ali foi criada de maneira muito informal a RENAP, então denominada de Rede Nacional de Advogados Populares. (ALFONSIN, 2005, p. 356)

A RENAP foi criada, portanto, com o intuito de organizar advogados para a defesa dos trabalhadores rurais contra as violentas forças do capital, movimentação que já vinha ocorrendo de modo espontâneo desde a ditadura militar. De acordo com Ana Cláudia Tavares (2007, p. 69),

“essa articulação de advogados possui íntima relação com o processo de organização política dos movimentos ou grupos populares”. Em entrevista concedida para a sua dissertação de mestrado, um dos fundadores da RENAP comenta que, no período de criação da rede, muitos advogados estavam saindo do PT e dos sindicatos em que trabalhavam para abrir escritórios próprios, de modo que havia certa desilusão dos advogados com os partidos e o sindicalismo rural e urbano. A RENAP nasceu, segundo ele, como uma demanda dos “movimentos sociais”, sobretudo do MST, por advogados que defendessem os trabalhadores rurais numa época de forte criminalização da luta pela terra. Dez anos depois de sua criação, a RENAP continuava avocando para si a tarefa de resgatar uma perspectiva de advocacia “voltada aos interesses das classes populares” (RENAP, 2005), defendendo até hoje:

Organizações informais e formais, movimentos populares como o MST (Movimento de Sem Terra), MMTR (Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais), MPA (Movimento de Pequenos Agricultores), MAB (Movimento de Atingidos por Barragens), MNLM (Movimento Nacional de Luta por Moradia), CPT (Comissão Pastoral da Terra), CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), MTD (Movimento de Trabalhadores Desempregados), Movimentos e Comissões de Direitos Humanos, Sindicatos rurais e urbanos, pastorais, grupos de pessoas dedicadas à defesa de direitos humanos violados pela tortura, pelo racismo, pelas prisões ilegais, à defesa de crianças e adolescentes, de homossexuais, do direito à livre expressão através das rádios comunitárias, entre outros, têm procurado apoio nos serviços da RENAP. (ALFONSIN, 2005, p. 84)

Os vínculos estabelecidos pelos grupos que compõem a RENAJU também se enlaçam aos mesmos sujeitos. Como escreveram os estudantes do NAJUP num artigo intitulado *Sobre a atuação das assessorias jurídicas populares junto aos movimentos sociais e às organizações populares*, “não há a menor dificuldade em apontar os sujeitos com os quais as AJUPs lidam: são os movimentos sociais da cidade e do campo, as organizações populares, comunitárias, as redes populares”, enfim, todas as formas de organização dos “homens e mulheres oprimidos e oprimidas de nossa sociedade” (ANDRADE; AZEVEDO; VALENÇA, 2008, p. 4).

O apoio às lutas dos *movimentos sociais* é hoje, seguramente, um consenso na assessoria jurídica popular. A opção por estar próximos às lutas populares é valorizada, inclusive, por meio dos símbolos escolhidos para representar estes grupos. Reivindicam expressamente o *popular* em seus nomes (Ex.: Rede Nacional de Advogados Populares; Coletivos de Advocacia Popular) fazem menção às *ruas* (ex.: NAJUP Direito nas Ruas/PE), àquilo que é *comunitário* (ex.: Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária/CE); homenageiam pessoas (Negro Cosme; Luiz Gama, Maria Crioula, Isa Cunha) e símbolos (Aldeia Kayapó, Tacape) que remetem às lutas sociais populares. Em sua atuação, as AJUP realmente se relacionam com diversos *movimentos sociais*, mas também com outros sujeitos coletivos com diversas estruturas organizativas: associações de bairros, lideranças comunitárias ligadas ou não a movimentos ou organizações políticas, partidos, sindicatos, Ongs, instituições públicas etc.

A despeito desta diversidade, há uma inclinação em identificar esta amplitude de forças organizativas sob a abs-

tração de *movimentos sociais*, algo que está relacionado à forma como esta noção passou a dominar a racionalidade política das forças de esquerda do período histórico mais recente. Nas últimas décadas (sobretudo a partir dos anos 1970), a noção de *movimentos sociais* se consolidou e passou a ser dominante no universo simbólico das esquerdas, ocupando o *lócus* da legitimidade para contestar a ordem em detrimento das *tradicionais* organizações da classe trabalhadora (SANTOS, 2008). A própria noção de *classe social* passa a ser questionada enquanto categoria de análise, na medida em que os antagonismos sociais deixam de ser compreendidos como *luta de classes*.

Os sujeitos organizados nos *movimentos sociais*, distanciados dos partidos e sindicatos, passaram a ser concebidos como substitutos históricos da classe trabalhadora para a tarefa de transformar a realidade opressora, não mais de uma *classe*, mas das diversas *identidades* ou dos âmbitos de luta específicos em torno dos quais se organizam. Dentro do esquema analítico e da racionalidade política dessas movimentações, elementos como a *cultura* ou a *identidade* passaram a ser concebidos como centrais na definição dessas “novas” formas de se organizar (centradas no gênero, na sexualidade, na raça/etnia etc.) em contraposição à classe como elemento unificador. No entanto, as formulações dos *novos movimentos sociais* (presentes em autores como Melucci, Offe, Touraine e Gohn), ao analisarem este deslocamento – da *classe* para a *identidade* – se precipitam ao sobrevalorizar a diferença entre esses sujeitos políticos e desconsiderar os elementos que os unem, reforçando ainda mais a desarticulação política entre eles, como coloca Eduardo Luiz Zen (2007).

Mas isso a que chamamos *movimentos sociais populares*, sobretudo na América Latina, não seriam formas de organização ligadas à *classe trabalhadora*? A classe não estaria ali presente, mesmo que sua forma de se organizar não esteja imediatamente centrada no conflito entre capital e trabalho? E mais: será que este conflito não está implicado, de alguma forma, nas lutas travadas por estes sujeitos?

Tais questionamentos, obviamente, manejam uma noção ampliada de *classe trabalhadora*, reconfigurada, sobretudo, com o processo de reestruturação produtiva das últimas décadas. Essas transformações foram (e continuam sendo) tão profundas que acarretaram uma significativa reconfiguração na composição da classe, trazendo a necessidade de ampliar a compreensão que temos dela nos termos de uma classe-que-vive-do-trabalho, como propõe Ricardo Antunes (2005) em *Adeus ao Trabalho?* Para ele, o trabalhador produtivo detém um papel de centralidade no interior da classe, incorporando não só aqueles que realizam trabalho manual direto, mas “a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo assalariado que produz diretamente a mais-valia e participa diretamente de um processo de valorização do capital” (ANTUNES, 2011, p. 118).

Em que pese os trabalhadores produtivos constituírem o núcleo central da classe, tendo em vista a crescente imbricação entre trabalho produtivo e improdutivo no capitalismo contemporâneo, nessa noção ampliada também se incluem os trabalhadores *improdutivos* – “aqueles cujas formas de trabalho são utilizadas como serviço, tanto para uso público como para o capitalista, e que não se constituem

como elementos diretamente produtivos no processo de valorização do capital” (ANTUNES, 2011, p. 118). A noção ampliada de classe trabalhadora deve incluir também

Todos que vendem a sua força de trabalho em troca de salário e incorporar não apenas o proletariado industrial e os assalariados do setor de serviços, mas também o proletariado rural, que vende sua força de trabalho para o capital. Essa noção ampliada inclui, portanto, o proletariado precarizado, o subproletariado moderno, *part time*, o novo proletariado da *McDonald's*, os trabalhadores terceirizados e precarizados, os trabalhadores *assalariados* da chamada “economia informal”, que muitas vezes são indiretamente subordinados ao capital, além dos trabalhadores desempregados, expulsos do processo produtivo e do mercado de trabalho pela reestruturação do capital e que hipertrofiaram o exército industrial de reserva na fase de expansão do *desemprego estrutural*. (ANTUNES, 2011, p. 118)

A proposta analítica de ampliar a compreensão da *classe trabalhadora*, contudo, encontra sérias objeções teóricas. Tendo em vista que a discussão foge ao escopo desta tese, remeto à leitura dos trabalhos de Ivo Tonet e Sérgio Lessa¹³. Em síntese, tais objeções se baseiam na compreensão do trabalho como transformação da natureza externa ao homem, segundo as formulações de Lukács na *Ontologia*¹⁴. Sendo assim, apenas os trabalhadores direta-

13 De Sérgio Lessa: *Trabalho e ser social* (1997); *Mundo dos homens* (2002); *Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo* (2007). De Ivo Tonet e Sérgio Lessa: *Proletariado e sujeito revolucionário* (2012) e *Cadê o proletariado?* (2014).

14 É discutível que a noção de *trabalho* de Lukács seja a mesma de Marx, como observa Maria Teresa Buomano Pinho (2013, p. 179). Para Marx, assim como para Mészáros, o trabalho está relacionado à produção material da vida social; enquanto para Lukács, a noção de trabalho restringe-se à transformação da natureza externa ao homem.

mente envolvidos nesse processo teriam condições de constituir-se como sujeito revolucionário, capazes de subverter o processo produtivo e romper com o capital. Alargar a noção de *trabalho* e a noção de *classe trabalhadora*, de acordo com esta compreensão, implicaria um afastamento da perspectiva revolucionária.

A linha teórica dominante nos anos 1960/1970 sobre a constituição da *classe trabalhadora* no Brasil tinha como referência um modelo idealizado, em que faltava uma "concepção da prática operária no próprio âmbito da sua proletarização", como aponta Luiz Momesso (1997, p. 43). É o caso de Juarez Brandão Lopes, Fernando Henrique Cardoso, Leôncio Martins Rodrigues, José A. Rodrigues, Alain Touraine e Azis Simão. Foi a partir da década de 1970 que "se começou a perceber a heterogeneidade da composição interna das classes trabalhadoras urbanas, como expressão e resultado do próprio modo como o capitalismo se realizou no Brasil, a fragilidade da chamada burguesia nacional etc." (MOMESSO, 1997, p. 43). Os estudos de Florestan Fernandes no ensaio "Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina" são simbólicos dessa orientação. De qualquer modo, ainda faltam investimentos intelectuais voltados para o estudo da configuração das *classes sociais* e a sua realidade atual na América Latina e no Brasil.

Mészáros, ao comentar sobre as movimentações mais radicais de contestação do período mais recente em várias partes do mundo, observa que apareceu claramente na agenda histórica "a necessidade e o potencial positivo de combinação de grupos de protesto multifacetados, inclusive os elementos radicais da esquerda tradicional

e os milhões desprezados do campesinato, em uma força emancipadora capaz de lutar conscientemente pela alternativa desejada”. Esta combinação, para ele, implica um reexame de alguns “conceitos restritivos” (MÉSZÁROS, 2004, p. 51). Quanto à noção de *sujeito da emancipação*, ele

Só estará apto para criar as condições de sucesso se abranger a totalidade dos grupos sociológicos capazes de se aglutinar em uma força transformadora efetiva no âmbito de um quadro de orientação estratégica adequado. O denominador comum ou o núcleo estratégico de todos esses grupos não pode ser o “trabalho industrial”, tenha ele colarinho branco ou azul, mas *o trabalho como antagonista estrutural do capital*. (MÉSZÁROS, 2004, p. 51, grifos do autor)

O conflito entre capital e trabalho perpassa todas as lutas que mobilizam as forças de contestação numa sociedade de classes, embora essas lutas não se reduzam ao conflito em questão. Procurar pelo “sujeito central” da revolução em algum lugar distante dessas lutas *específicas* acaba por fortalecer a fragmentação que se processou nas esquerdas e o consequente triunfo da perspectiva das *identidades* como mediadora dos processos político-organizativos, como se o enfrentamento ao capital não dissesse respeito a essas movimentações. Assim, cabe ao movimento estudantil a luta por *educação*; aos sem-terra, a luta pela terra; aos sem-teto, a luta por moradia; ao movimento negro, a *luta contra o racismo*; ao movimento de mulheres, a *luta contra o machismo*; ao movimento LGBT a *luta contra a homofobia* etc. E a ninguém mais caberia lutar contra o capital, porque as esquerdas procuram o *operariado* – o “sujeito da revolução” – e o encontram reduzido, desor-

ganizado, fragmentado ou comportado demais dentro dos sindicatos e dos partidos da idealizada *classe trabalhadora*.

Ao lado da *classe trabalhadora*, compreendida nesses termos ampliados, e dos sujeitos subalternizados na sociedade de classes que não cabem nessa ampliação, é que os grupos de assessoria jurídica popular se colocam – sobretudo apoiando aqueles que concebem, e que se concebem a si mesmos, como *movimentos sociais populares*.

5 O “Direito” para a assessoria jurídica popular

Em geral, os integrantes da assessoria jurídica popular costumam reivindicar a tarefa de construir outro tipo de Direito, um Direito *emancipatório* ou *justo; alternativo* ao Direito opressor e violento associado à sociedade desigual e injusta que está posta. Diante de uma correta leitura de que a perspectiva ideológica dominante no campo jurídico é de todo comprometida com as elites, formalista, dogmática, admiradora de uma retórica vazia etc., difunde-se a compreensão de que é possível edificar, em lugar deste, outro modelo de Direito.

A difusão dessa crença em um *Direito emancipatório* na assessoria jurídica popular em muito é reforçada sob a influência do que se convencionou chamar de *teorias críticas* do Direito – tendências como o *Direito alternativo* e o *pluralismo jurídico*, por exemplo. Relativamente bem difundidas no Brasil, respondem por uma inestimável contribuição na consolidação de uma perspectiva crítica no complexo jurídico. Destacam-se, nesse campo, as formulações de Roberto Lyra Filho, Roberto Aguiar, Antônio Carlos

Wolkmer, Luís Alberto Warat, José Geraldo Sousa Júnior, Horácio Wanderlei Rodrigues, Edmundo Lima de Arruda Júnior, José Eduardo Faria, José Reinaldo Lima Lopes, Boaventura Sousa Santos, entre outros. Não é o espaço aqui para fazer uma revisão das ideias de cada um desses autores¹⁵, que apresentam particularidades e diferenças entre si, também obedecendo a movimentos internos próprios de mudanças.

Cada um deles merece um estudo específico, e poucos foram os que se dedicaram a isso, como observa Andreia Marreiro (2015, p. 21) em sua dissertação de mestrado sobre o pensamento de Roberto Aguiar¹⁶. Nunca será demasiado destacar a riqueza dessas formulações e a sua importância para a configuração de um campo crítico entre os juristas brasileiros e latino-americanos. Mas é igualmente necessário, como aponta Ricardo Pazello (2014), proceder a uma reavaliação das teorias jurídicas latino-americanas. Penso que tal reavaliação deve ser sobretudo capaz de localizá-las frente às movimentações mais amplas de reorientação das esquerdas a partir do último quartel do século passado.

Devidamente marcada a influência das *teorias críticas* do Direito na formação da assessoria jurídica popular, pretendo analisar o modo como o projeto de um *Direito crítico* para uma transformação social se constitui como

15 Um estudo introdutório sobre essas tendências das teorias críticas do Direito pode ser encontrado em *Introdução ao pensamento jurídico crítico*, de Antônio Carlos Wolkmer (2006), muito embora numa perspectiva analítica bastante distante da apresentada aqui.

16 Ver, a propósito, o próprio trabalho de Andrea Marreiro (2015), *Uma fotografia da obra de Roberto Aguiar: possibilidades para pensar o Direito sob outras lentes*; e de Marcos Araújo de Lima Filho (2014), *Uma avaliação acerca da teoria dialética do Direito a partir da verificação de sua utilização pelos advogados populares*; e o de Pedro Rezende Feitosa (2014), *O Direito como modelo avançado de legítima organização social da liberdade: a teoria dialética de Roberto Lyra Filho*.

bandeira de unidade contra a perspectiva ideológica dominante no Direito, ao mesmo tempo em que guarda dentro de si tensionamentos internos às forças de esquerda, próprios do atual período histórico, que se expressam no terreno jurídico. Nesse sentido, as *teorias críticas* do Direito no Brasil e na América Latina desenvolvem-se, sobretudo a partir dos anos 1980, em íntima ligação com o processo de reorientação das esquerdas, respondendo contraditoriamente à retomada da perspectiva democrática nos anos 1980 e também à reestruturação produtiva dos anos 1990 (alcançadas pelo neoliberalismo e pelos descaminhos do socialismo real).

Concordo com Ricardo Pazello e Moisés Alves (2014) na análise de que as *teorias críticas* do Direito encontram-se *em ruínas* ou *sob escombros*. Se nos anos 1980, em diálogo com o marxismo, ainda que empreendido de modo heterodoxo e/ou eclético, as teorias críticas possibilitavam uma frutífera crítica social a partir do contexto das lutas aqui travadas nesse período; os anos 1990 foram eivando essas análises da combatividade que lhes era originária. Daí que as formulações mais representativas deste campo descambaram para uma arena cada vez menos crítica, mais afeita ao "receituário garantista de direitos" (SOARES; PAZELLO, 2014, p. 478) que, a despeito das árduas lutas por meio das quais se forjara, estava destinado a uma existência apenas retórica nas Constituições democráticas latino-americanas. Esta inflexão, que acompanha o processo mais amplo de reorientação das esquerdas na passagem dos anos 1980 para os 1990, fez ruir quase que por completo a *críticidade* deste campo analítico, configurando assim os *escombros das teorias críticas do Direito*¹⁷.

Profundamente imersos no processo histórico que levou aos escombros as *teorias críticas* do Direito, os juristas da assessoria jurídica popular costumam expressar a perspectiva de construir um *Direito crítico* voltado à *transformação social*. De muitos modos deixam transparecer a crença no tal do *Direito emancipatório*. A isso se relaciona uma compreensão bastante ampliada da dimensão do “jurídico” nas relações sociais. Por exemplo, quando perguntei a Edson qual era a finalidade do trabalho do SAJU, ele me respondeu:

É a coisa do acesso ao Direito, mesmo. Acesso ao Direito, entendendo o Direito não numa perspectiva processual, mas ao que as pessoas têm de direito: à moradia que as pessoas têm direito, à terra que as pessoas têm direito, ao trabalho, a “n” coisas que são negadas a ela durante o dia. Eu entendo que uma finalidade desse trabalho aqui é contribuir, de alguma forma, pra que as pessoas consigam acessar esses direitos. Como a gente vai contribuir? Mil maneiras: fazendo oficina, levando o conhecimento formal, de certa forma, que a gente possa ter, às vezes, outras não; tentando fazer isso da forma menos impositiva possível, menos vertical, na perspectiva de troca, de estar lá aprendendo, também. Acho que é uma finalidade, também, estar trocando, aprendendo, discutindo, em discussão sempre, sentar de igual pra igual. Tentar contribuir de alguma forma pra esse acesso ao Direito **num sentido mais macro possível de direito**, do que é ter direito. (Edson; Entrevista com o SAJU realizada em Salvador no dia 7 de junho de 2013)

17 A expressão é utilizada por Ricardo Prestes Pazello (2014) em sua tese de doutorado e também no já mencionado artigo publicado juntamente com Moisés Alves (2014) na edição especial da revista *Direito e Práxis*, dentro do Dossiê Marxismo e Direito.

Peço a ele que me explique melhor esse sentido “mais macro possível” do Direito. “É que o sentido estrito do Direito é esse que a gente vê aqui [na faculdade], que eu não acho bacana. É legal, também, eu não desprezo não, mas é bom ter a perspectiva que não é só isso.” Com isso, *Edson* quer me dizer que há outro Direito para além daquele apresentado na faculdade de Direito – “que não é só isso”. Assim o expressa *Gil*: “Eu entrei no Negro Cosme porque acredito na concepção de Direito que eu vejo que não é ensinada em sala de aula; **acredito num Direito justo**, por mais que seja difícil hoje pensar, é mais uma questão utópica, mas que a gente tem que perseguir” (meus grifos).

Ao conceber o Direito nos marcos da *emancipação*, falta freio a estas análises. Elas ampliam o Direito para além das inescapáveis implicações da forma jurídica com a sociedade de classes. Reflito a respeito disso, com Mészáros, que “um dos aspectos mais desalentadores do fetichismo jurídico é que ele cria a ilusão de que sua importância é extremamente grande – e é precisamente deste modo que desempenha suas funções na sociedade capitalista –, desviando a atenção do verdadeiro alvo” (MÉSZÁROS, 2004, p. 506). Por isso, “alterar o Direito legal não resolve, fundamentalmente, a questão do capital como a força *materialmente*, e não apenas *juridicamente*, controladora do metabolismo social” (MÉSZÁROS, 2004, p. 19), pois, “na realidade, o capital é, em si, essencialmente, um *modo de controle*, e não apenas um *direito* – legalmente codificado – a exercer esse controle” (MÉSZÁROS, 2004, p. 506).

Por isso, é necessário problematizar as implicações do fetichismo do Direito no segmento da AJP. As suas possibilidades como uma perspectiva de enfrentamento ideo-

lógico dependem de um tipo de trânsito no terreno jurídico que não queira salvá-lo dos compromissos inexoráveis com a reprodução da sociedade de classes. As dificuldades com esse trânsito certamente se expressam no modo como a AJP oferece contra o “Direito da ordem” o seu “Direito crítico”, acreditando, em geral, na possibilidade de transcender, com este “outro” Direito (*emancipatório*), os profundos antagonismos que marcam a sociedade de classes. De um modo ou de outro, o Direito continua sendo a resposta para as questões sociais.

No entanto, o Direito é, na expressão de Lukács (2013), um *complexo* específico da totalidade social que exerce uma função importante na reprodução dessa totalidade, a despeito de manter uma legalidade própria em seu funcionamento. Desse modo, estaria o Direito inescapavelmente entranhado à ordem burguesa, sendo o próprio capital em forma jurídica, conforme a tese de Pachukanis em *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo* (1924). Embora o sistema jurídico apresente algumas contradições internas pontuais quanto ao reconhecimento de certos interesses da classe trabalhadora, tais contradições não questionam, antes reforçam (porque legitimam), a exploração fundante da relação capital-trabalho, que se entrecorta (e é entrecortada pelas) às demais opressões e desigualdades sociais. Por isso esses direitos que “interessam” à classe trabalhadora jamais se acharão plenamente realizados dentro do modo de produção capitalista, marcado inexoravelmente pela lógica da exploração.

Esta posição, no entanto, não implica o entendimento vulgar de que o marxismo seria, por assim dizer, um inimigo dos direitos humanos; tampouco nega o papel das lutas

por tais direitos. Na verdade, a crítica marxiana aos direitos humanos, especialmente presente em *Sobre a questão judaica*, “diz respeito à contradição fundamental entre os ‘direitos do homem’ e a realidade da sociedade capitalista, onde se crê que esses direitos estejam implementados”, como argumenta Mészáros (2008, p. 204).

Não há, portanto, uma “incompatibilidade” entre marxismo e as lutas por direitos humanos, desde que entendidas como parte de um processo maior de rompimento com a ordem posta. Essa compreensão é particularmente importante no contexto dos países dependentes, em que, segundo a tese de Florestan Fernandes, a “revolução dentro da ordem” se articula e se confunde com a “revolução contra a ordem”, apresentando para a classe trabalhadora como primeira tarefa política a de “revolucionar a velha sociedade em sentido burguês-capitalista” (FERNANDES, 2009, p. 29), já que essa não é uma tarefa que a burguesia, nos países dependentes, realizará. Portanto, a “defesa dos direitos humanos” pode acabar assumindo, aqui, implicações revolucionárias.

Dentro desse contexto em que a assessoria jurídica popular se consolidava, havia (como ainda há), do ponto de vista das forças de esquerda, um distanciamento da perspectiva socialista/comunista enquanto projeto de superação da sociedade de classes. Dessa forma, as categorias manejadas pela tradição marxista para compreender a realidade – *totalidade, classe social, luta de classes, revolução, ideologia etc.* – passam a ser consideradas “fora de moda”. Em seu lugar, consolidou-se a crença no Direito e no Estado como elementos descolados dos antagonismos sociais, capazes de atender às demandas colocadas pela

classe trabalhadora e pelos sujeitos subalternizados na sociedade de classes.

Tal aposta das esquerdas no campo da institucionalidade, questionando as implicações de seus enfrentamentos com a *luta de classes* e apostando na capacidade do “Estado de Direito” atender às suas demandas, é também uma marca da assessoria jurídica popular. Essa questão de fundo repercute diretamente nas movimentações da assessoria jurídica popular, especialmente na sua disposição para o apoio às lutas mais radicalizadas dos trabalhadores e dos demais sujeitos subalternizados na sociedade do capital.

Além dos dilemas diretamente relacionados ao contexto mais amplo das movimentações de esquerda do atual período histórico, também se faz necessário problematizar as implicações do fetichismo do Direito no segmento da AJP. As suas possibilidades como uma perspectiva de enfrentamento ideológico dependem de um tipo de trânsito no terreno jurídico que não queira salvá-lo dos compromissos inexoráveis com a reprodução da sociedade de classes. As dificuldades com esse trânsito certamente se expressam no modo como a AJP oferece contra o “Direito da ordem” o seu “Direito crítico”, acreditando, em geral, na possibilidade de transcender, com este “outro” Direito (*emancipatório*), os profundos antagonismos que marcam a sociedade de classes. De um modo ou de outro, o Direito continua sendo a resposta para as questões sociais.

Ademais, juntar-se aos trabalhadores e aos demais sujeitos subalternizados na sociedade do capital é uma atitude que implica um questionamento profundo da própria condição de classe, e reside aqui um problema signi-

ficativo para este segmento. O tipo de apoio em questão não admite um titubear corporativista, um “que vai ser de mim sem meu paletó e minha gravata vermelha”. O trânsito da AJUP por entre as inescapáveis cercas do terreno jurídico é conduzido, portanto, pela questão de fundo do tipo de *transformação social* que estão dispostos a apoiar.

Considerações finais

Em síntese, o campo da assessoria jurídica popular se conformou a partir do enfrentamento às forças da ditadura civil-militar e se pôde consolidar de modo organizado a partir da retomada democrática no Brasil e na América Latina na passagem dos anos 1970 para os 1980. Naquele momento prenhe de possibilidades históricas para a retomada de um projeto de classe para contrapor-se às forças do capital, estavam postas as possibilidades de conjugar as movimentações “tradicionais” da classe trabalhadora (nos partidos e sindicatos) com outras movimentações em torno de demandas colocadas por sujeitos que emergiram no período da retomada democrática, havendo uma fecunda interação entre essas forças. No entanto, a contraofensiva do capital em resposta a sua própria crise contribuiu para imprimir nessas forças de contestação da ordem os termos de um projeto de conciliação de classes. Nesse contexto, a *cidadania* e os *direitos humanos* foram perdendo, cada vez mais, a sua combatividade, conforme passaram a simbolizar, também e predominantemente, projetos de conservação da ordem.

Herdeira desse momento histórico conturbado, a assessoria jurídica popular consiste numa orientação ideo-

lógica porque possibilita, dentro do complexo jurídico, o tomar partido pela classe trabalhadora e pelos demais sujeitos subalternizados na ordem do capital. No entanto, as movimentações históricas a partir das quais emergiu a AJP conformaram tal perspectiva como um campo permeado de contradições e limites nos quais também estão implicadas as demais forças de esquerda no atual período.

Referências

ALFONSIN, Jacques. Dos nós de uma lei e de um mercado que prendem e excluem aos nós de uma Justiça que liberta. Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares. *Advocacia Popular: caderno especial – 1995-2005 – 10 anos. Cadernos Renap*, São Paulo, n. 6, p. 83-104, mar. 2005.

ALMEIDA, Ana Lia. *Um estalo nas faculdades de Direito: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária popular*. 2015. 342 fls. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa/PB.

_____. A ideologia e os grupos de assessoria jurídica popular. In: SEMINÁRIO DIREITO, PESQUISA E MOVIMENTOS SOCIAIS, 2. 2012, Cidade de Goiás. *Anais*. ISBN: 978-85-67551-00-5. Cidade de Goiás: Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais, 2013, p. 17-43.

_____. O papel das ideologias na formação do campo jurídico. *Revista Direito e Práxis*, v. 5, n. 9. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014, p. 34-59. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju>>.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.

DIEHL, Diego Augusto. Metodologia da assessoria jurídica popular na luta pela realização histórica dos direitos humanos – Parte 2. SEMINÁRIO DIREITO, PESQUISA E MOVIMENTOS SOCIAIS, 2. 2012. Cidade de Goiás. *Anais*. ISBN: 978-85-67551-00-5. Goiás: IPDMS, 2013. p. 1.135-1.162.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo: Global, 2009.

LIMA, Tiago Arruda Queiroz. A assessoria jurídica popular como aprofundamento (e opção) do conteúdo político do serviço jurídico. ENCONTRO REGIONAL DOS ESTUDANTES DE DIREITO, 21. 2008. *Anais*. ISBN 978-55-61681-00-5.

LUKÁCS, Gyorgy. *Para uma ontologia do ser social – vol. 2*. Tradução de Nélcio Schneider, Ivo Tonet e Ronaldo Vielmi Fortes. São Paulo: Boitempo, 2013.

LUZ, Vladimir de Carvalho. *Assessoria jurídica popular no Brasil: paradigmas, formação histórica e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MAIA, Christianny Diógenes. *Assessoria jurídica popular: teoria e prática emancipatória*. Dissertação (Mestrado em Direito). 2007. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza/CE.

MARREIRO, Andreia. *Uma fotografia da obra de Roberto Aguiar: possibilidades para pensar o Direito sob outras lentes*. 2015. 141 fls. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília. Brasília/DF.

MARTINS, Marta 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. 2011. 231 fls. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza/CE.

MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia.* Tradução de Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2004.

MOMESSO, Luiz. *Comunicação sindical: limites, contradições, perspectivas.* Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1997.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 89 e 90.* São Paulo: Cortez Editora, 2000.

NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64.* São Paulo: Ed. Cortez, 1990.

_____. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: Política Social: alternativas ao neoliberalismo. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social.* Brasília: UNB, 2004.

PACHUKANIS, E. B. *Teoria Geral do Direito e Marxismo.* São Paulo: Ed. Acadêmica, 1988.

PAZELLO, Ricardo Prestes. *Direito insurgente e movimentos populares: o giro descolonial do poder e a crítica marxista ao Direito.* 2014. 545 fls. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR.

PINHO, Maria Teresa Buonomo. *Ideologia e formação humana em Marx, Lukács e Mészáros*. 2013. 195 fls. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza/CE.

RIBAS, Luiz Otávio. *Assessoria jurídica popular universitária e direitos humanos: o diálogo emancipatório entre estudantes e movimentos sociais (1980-2008)*. 2008. Monografia (Especialização em Direitos Humanos). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS.

_____. *Direito Insurgente e Pluralismo Jurídico: assessoria jurídica de Movimentos Populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000)*. 2009. 148 fls. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC.

OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio. *Serviço de Apoio Jurídico – SAJU: a práxis de um Direito crítico*. 2003. 54 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal da Bahia. Salvador/BA.

SANTOS, Marleide Maria. *Movimentos Sociais: na trama subliminar do ocultamento dos conflitos de classe*. 2008. 325 fls. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão/SE.

SOARES, M.; PAZELLO, R. Direito e Marxismo: entre o anti-normativo e o insurgente. *Revista Direito e Práxis*, v. 5, n. 9. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014, p. 475-500. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju>>. Acesso em: junho de 2015.

SOUSA JR., José Geraldo. *Direito como liberdade: o Direito achado na rua. Experiências populares emancipatórias de criação do Direito*. 2008. 338 fls. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília. Brasília/DF.

TAVARES, Ana Cláudia Diogo. *Os nós da rede: concepções e atuação do(a) advogado(a) popular sobre os conflitos sociojurídicos no estado do Rio de Janeiro*. 2007. 202 fls. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito). Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ.

ZEN, Eduardo Luiz. *Movimentos Sociais e a questão de classe: um olhar sobre o movimento dos atingidos por barragens*. 2007. 211 fls. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de Brasília. Brasília/DF.

PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA E SUAS BASES LEGAIS NUMA PERSPECTIVA DE EDUCAÇÃO DESAFIADORA PARA O CAMPO: ESCOLAS COMUNITÁRIAS CASAS FAMILIARES RURAIS NO ESTADO DO PARÁ

Donária Souza Silva¹

Resumo

O artigo tem como objetivo fazer uma abordagem acerca da legalidade do ensino da Pedagogia da Alternância nas Escolas Comunitárias Casas Familiares Rurais (ECCFRs) para adolescentes de 14 a 16 anos, destacando as decisões negativas do Conselho Estadual de Educação do Pará (CEE/PA), segundo o qual esses alunos, na faixa

1. Pós-graduada em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela Fundação Perseu Abramo, GAPI, UNICAMP, conclusão em julho de 2016. Pós-graduada em Educação em Direitos Humanos e Diversidade pelo Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, *Campus* de Belém, conclusão em maio de 2015. Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA-PROUNI), *Campus* de Belém, conclusão em agosto de 2012. E-mail: donaria.silva@gmail.com

etária especificada, não são autorizados a ingressar no ensino das ECCFRs, por considerar que o trabalho elencado na metodologia da Pedagogia da Alternância não é uma modalidade de ensino, e sim uma prática de exploração infantil. Para desconstruir o entendimento do CEE/PA, foi necessário explicitar como surgiu o ensino das Escolas Comunitárias dentro da metodologia da Pedagogia da Alternância, e desta forma, apresentá-la como uma alternativa de educação do campo no mundo, e, particularmente, no estado do Pará, cujo foco é a consolidação da agricultura familiar sustentável, tendo a educação como um dos instrumentos prioritários. Em seguida, faz-se uma abordagem do trabalho de adolescentes e jovens presentes nas ECCFRs como ensino educativo realizado com base na metodologia que conjugam teoria e prática ao processo de aprendizado, como no caso dos “Projetos Experimentais” de consolidação da agricultura familiar do campo. O estudante fica um tempo na escola e outro na propriedade de sua família para não perder a característica de agricultura familiar. O que o aluno aprende na escola comunitária desenvolve para as comunidades e garante a continuidade da agricultura familiar, e desta forma a prática do aluno também é considerada um estudo não só nos números que ele alcança, de modo a desconstruir as alegações presentes nas decisões negativas de autorizações e renovações das ECCFRs no Pará pelo CEE/PA.

Palavras-chave: Pedagogia da Alternância. Trabalho. Legalidade. Comunidades tradicionais. Valor educativo.

Introdução

O debate tem como abordagem a problemática enfrentada pelas Escolas Comunitárias Casas Familiares Rurais no Pará (ECCFRs) no que diz respeito às autorizações e renovações perante o Conselho Estadual de Educação do Pará (CEE/PA). As autorizações pelo CEE/PA dos cursos ofertados nas ECCFRs é condição mínima para que estas escolas possam funcionar na legalidade. Mas, elas têm tido dificuldade em obter a concessão de funcionamento, o que impacta diretamente na legalidade da certificação dos alunos e no acesso a recursos públicos.

Para o CEE/PA, a restrição em dar as autorizações aos cursos ofertados pelas ECCFRs decorre de uma análise restrita sobre a Pedagogia da Alternância por parte dos membros deste órgão, segundo a qual:

[...] tal metodologia implica longos períodos de ausência da escola, circunstância absolutamente prejudicial à socialização e ao desenvolvimento do indivíduo nesta faixa etária e, ainda, pressupõe, dada a sua essência, que esta criança e/ou jovem trabalha no campo, fato vedado pela legislação nacional em vigor. [...]. Contrariamente, pretendem as Casas Familiares Rurais adaptar o calendário escolar às demandas oriundas de suas propriedades rurais. (CEE/PA, ofício 2067, 2013, p. 2-3)

Para os conselheiros do CEE/PA, a Pedagogia da Alternância, quando ofertada para menores de 18 anos, configuraria trabalho infantil. Contudo, é importante entender a condição de exploração infantil, que inclusive deve ser tratada com gravidade inerente a esta conduta,

sendo restrita para aquelas atividades que importem em prejuízo à saúde, segurança ou moral da criança/jovem. Certamente, as atividades pedagógicas da alternância em nenhuma medida correspondem a estas previsões.

No caso da Pedagogia da Alternância, é importante notar que não existe essa tipificação que estabelece o nexo causal entre exercícios de extensão no campo e um crime. Ao contrário, existem diversas recomendações sedimentadas e incentivos à utilização de tal metodologia como um instrumento pedagógico adaptado à realidade do campo e capaz de atender à exigência legal de que o ensino escolar seja um “preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”, conforme estabelecido no artigo 53, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Para problematizar tais questões, é necessário empreender uma investigação sobre o percurso histórico e conceitual da Pedagogia da Alternância no contexto de fortalecimento das comunidades tradicionais. Assim realizou-se uma pesquisa de campo utilizando-se de entrevista abertas com alunos, pais e monitores das Escolas Comunitárias. No ano de 2015, por meio da Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP) e a Associação das Casas Familiares Rurais do Pará (ARCAFAR), as quais são as principais instituições não governamentais de fortalecimento da educação do campo para jovens do campo na região, e da Universidade Federal do Pará (UFPA), campos de Altamira, curso de educação do campo, foram entrevistados adolescentes entre 14 e 16 anos, diretamente impactados pela decisão do CEE/PA, que passam pela situação de não poderem estudar em função dessa restrição de autorização às ECCFRs.

Foi feita também uma pesquisa teórica sobre a origem das ECCFRs, tanto no Brasil como no estado do Pará. Destaca-se que as Escolas Comunitárias são predominantes no meio rural, foram criadas pelos movimentos sociais e desenvolveram metodologias e estratégias na tentativa de romper com o paradigma tradicional do ensino educacional, ultrapassando assim os limites e as barreiras dos decretos governamentais. As famílias do meio rural implementaram uma política pública de educação na forma peculiar do campo para todos. Por isso, o estado de direito deve apoiar quem dela necessitar.

Por derradeiro, foi feita uma pesquisa documental sobre as decisões do CEE/PA de não autorizar o funcionamento das Escolas Comunitárias no Pará. Tal análise aponta a necessidade de demonstrar que os educandos não travestem a educação em situações de trabalho consideradas ilegais ou impróprias para crianças e adolescentes, uma vez que na perspectiva sociocultural das comunidades tradicionais o trabalho é uma condição indissociável da educação, um modo de educar os jovens do campo e, assim, contribuir para o desenvolvimento sustentável nas comunidades tradicionais. Além disso, o processo metodológico contou com um levantamento bibliográfico para se apropriar da Pedagogia da Alternância, do trabalho infantil e da análise dos pareceres do CEE/PA.

2 Contextualização das Escolas Comunitárias Casas Familiares Rurais no estado do Pará

O modelo das ECCFRs teve origem na França, em 1935, embasada na perspectiva da Pedagogia da Alternância.

No Brasil, as experiências que adotam a Pedagogia da Alternância chegaram primeiramente através de dois modelos: as Escolas Famílias Agrícolas e as Casas Familiares Rurais. As Escolas Famílias Agrícolas (EFAs) foram implantadas no Espírito Santo no ano de 1969, a partir da cidade de Anchieta, encontrando rápida expansão com a orientação dos padres jesuítas (CNE/CEB, 2006, p. 2).

As Casas Familiares Rurais (CFRs) nasceram no estado do Paraná no ano de 1987 e são gerenciadas pela Associação Regional das Casas Familiares Rurais (ARCAFAR). Tais experiências fazem parte dos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA) e se referem a todos os projetos educacionais que adotam a Pedagogia da Alternância. Colossi e Estevam (2003) assinalam que, no Brasil, as primeiras experiências datam no ano de 1981 no município de Arapiraca, estado de Alagoas, e posteriormente em 1984, no estado de Pernambuco.

Segundo a Associação das Casas Familiares Rurais do Estado Pará Norte (2006), em informações contidas no documento intitulado "Programa de Educação Rural para o Estado do Pará", neste estado a proposta de instalação da Casa Familiar Rural nasceu do anseio dos agricultores, lideranças e profissionais da educação, preocupados com a busca de uma alternativa de ensino para os jovens residentes no meio rural. As primeiras discussões iniciam-se no ano de 1994, em um encontro em Altamira promovido pelo Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica (MPST) em parceria com o Laboratório Agroecológico da Transamazônica (LAET), que contou com a presença de um assessor das Casas Familiares da França.

Foi feito um levantamento das experiências desenvolvidas com estas instituições em outros estados, as quais foram consideradas quando foi levantada a proposta das Escolas Comunitárias Casas Familiares Rurais para a região da Transamazônica e Xingu. No ano de 1995, foi implantada a primeira ECCFR da região da Transamazônica e Xingu, no município de Medicilândia e, a partir de 1998, expandiram-se para os 38 (trinta e oito) municípios do estado do Pará (LOPES, 2014).

Atualmente, são 29 escolas no Pará, 18 em funcionamento, credenciadas e autorizadas, todas com Ensino Fundamental e Ensino Médio Integrado aos cursos Profissionalizantes e Subsequentes ao Ensino Médio, atendendo cerca de 300 jovens no Ensino Fundamental e 1.305 no Ensino Médio Profissionalizante; cerca de 1.700 alunos já concluíram a sua formação escolar e profissional nas ECCFRs, e, destes, 25% tiveram acesso à universidade pública. Esses dados são encontrados por meio de registros do INEP, das Escolas Comunitárias, bem como pelas instituições não governamentais FVPP e ARCAFAR/PA. Este modelo de educação vem sendo alvo de atenção das organizações que atuam no campo, proporcionando formação destinada aos jovens agricultores, preparando-os para atuar mais diretamente no estabelecimento rural de sua família, por ser essa uma educação voltada para a realidade local.

Trata-se, portanto, de uma proposta de educação escolar que incentiva a permanência na produção familiar, mas que também permite ao jovem uma maior motivação para o estudo, porque possibilita o confronto constante entre a teoria e a prática, facilitando a criação de uma maior consciência e nova visão ou novos questionamentos

para a solução de seus problemas cotidianos. Soma-se a isso o fato de que este modelo de aprendizagem é de extrema importância para a qualidade de ensino em todas as regiões do estado, pois garante que os jovens permaneçam nas suas propriedades, fazendo melhoramento nas técnicas de trabalho da agricultura familiar e levando desenvolvimento para todo o Pará.

O Parecer n. 001/2006 da SECAD/MEC vem afirmar que o objetivo das ECCFRs é a “formação integral dos jovens do meio rural, adequada à sua realidade, incluem a melhoria da qualidade de vida das famílias pela aplicação de conhecimentos técnico-científicos e o estímulo do jovem do sentido de comunidade” (2006, p. 3).

O conhecimento aplicado à realidade permite uma melhor compreensão do seu meio. O diálogo constante realizado entre os sujeitos envolvidos no processo de ensino (educandos, monitores e família) possibilita soluções de problemas enfrentados no cotidiano e contribui na busca constante de articulação entre universos muitas vezes opostos: teoria e prática, mundo escolar e família, conhecimento abstrato e concreto. A alternância coloca frente a frente realidades diferentes: a escola com a lógica da construção do saber científico e a família com a lógica da pequena produção e dos conhecimentos tradicionais. Deste modo, a formação por alternância apresenta uma dinâmica que traz consigo a relação entre o meio escolar e o meio familiar.

A Pedagogia da Alternância parte do princípio de que o educando é um ser integrado em sua família e na sociedade e que ambas possuem um nítido valor educativo. Ao ter sua família como parte integrante de sua formação,

o jovem, mediado pela escola, vai colocando sua realidade em perspectiva tal que o trabalho, a educação e a cultura se relacionem e conformem seu modo de vida. Como consequência, o foco da educação do jovem sai da formação técnica para uma formação mais global, enraizada na construção das relações familiares e comunitárias.

Essa formação mais atenta ao meio ambiente cultural e social pode ser vista como um recurso estrutural que permite a interação no processo de formação profissional para o trabalho coletivo das pessoas envolvidas (pais, lideranças comunitárias, educandos e monitores), pois permite períodos integrais de formação na escola, alternando com períodos nas propriedades familiares, vivenciando essas experiências e contribuindo com os conhecimentos necessários para o cotidiano dos educandos.

O contexto da Pedagogia da Alternância permite ao jovem, assim como à sua família, ter oportunidade de criar um futuro profissional economicamente viável na propriedade rural familiar, uma vez que tem como objetivo dar subsídios para que os jovens sejam empreendedores do meio rural, criando suas próprias condições de trabalho em sua comunidade a partir da vivência que eles têm e do conhecimento que eles são capazes de gerar.

Para garantir esse objetivo, as ECCFRs pautam toda sua ação pelos pressupostos teórico-metodológicos da Pedagogia da Alternância em atendimento às peculiaridades geográficas e socioantropológicas e aos anseios das populações do campo que veem nas ECCFRs possibilidades concretas de superação de muitas limitações hoje enfrentadas na oferta de escolarização nas comunidades rurais onde vivem (LOPES, 2014, p. 6).

A Pedagogia da Alternância propicia condições favoráveis à aprendizagem, tanto no meio escolar como no meio socioprofissional, para o jovem que vive diretamente com sua família e o seu meio cultural, trabalhando em condições que favorecem os laços entre amigos, parentes e a equipe de monitores que acompanha individualmente cada educando, buscando estabelecer um clima de amizade e respeito, visando à formação integral da pessoa, compreendendo o ser como um todo, como requer a legislação educacional brasileira:

O trabalho que a escola realiza, ou deve realizar, é insubstituível na aquisição de competências cognitivas, complexas, cuja importância vem sendo cada vez mais enfatizada: autonomia intelectual, criatividade, soluções de problemas, análise e prospecção, entre outras. Essa afirmação é ainda mais verdadeira para jovens provenientes de ambientes culturais e sociais em que o uso da linguagem é restrito e a sistematização do conhecimento espontâneo raramente acontece. (LDBEN, 1998, p. 23)

Temos, assim, que a Pedagogia da Alternância apresenta um grande potencial de transformação, por meio do qual o jovem é motivado a testar sua realidade para entender seus saberes e poder construir esquemas importantes para resolver os problemas que encontrar. Sentindo prazer em raciocinar, adotando uma atitude de busca de experimentação e de reflexão, em vez de seguir fórmulas e resultados definitivos e preestabelecidos, o jovem é estimulado a construir seu próprio caminho para lidar com os problemas de sua realidade.

Logo, o processo de ensino por alternância leva o aluno a assumir cada vez mais um papel ativo na construção de seu conhecimento, ajudando a saber lidar com a sua realidade, contribuindo para que se forme a inteligência de maneira que este venha a interagir e interferir em seu meio, o que proporciona e ele e à sua família a oportunidade de troca mútua de aprendizado. Ao fazer isso, a alternância oportuniza a compreensão e a valorização dos costumes e modos de vida de seus coletivos.

Para Pacheco (2000), na Pedagogia da Alternância o jovem tem a oportunidade de entrar em contato com uma série de valores, conhecimentos, saberes e experiências, através da convivência com outros educandos, da prática dos estágios e do contato com pesquisas, professores, cursos, entre outros. Se considerarmos que o processo de desenvolvimento tem uma dinâmica interna, inseparável do contexto cultural no qual está imersa a pessoa em desenvolvimento, podemos dizer que a exposição dos jovens a estes diferentes contextos também promove desenvolvimento.

3 Ensino da alternância e a realidade da educação do campo no estado do Pará

A Pedagogia da Alternância possibilita ao jovem uma educação voltada para sua realidade. E essa realidade contempla a agricultura familiar, que, segundo dados do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF, 2002), é responsável por mais de 82,2% das ocupações do meio rural no Brasil, sendo a principal fonte de mão de obra no campo.

Mesmo diante dos altos índices de crescimento da agricultura familiar, percebe-se que tem existido pouca preocupação quanto aos jovens que vivem a realidade deste tipo de agricultura, sendo essa faixa etária afetada de forma intensa, pois, sem possibilidades educacionais de permanecer no campo, muitos jovens acabam migrando para as cidades. Tal realidade tem proporcionado inúmeras discussões nos últimos anos, juntamente com as questões que envolvem o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento local.

De forma geral, é precário o acesso às condições mínimas de qualidade na educação, de modo que sujeitos do campo enfrentam sérias dificuldades para permanecer com suas famílias no local onde produzem. Levando-se em consideração o processo histórico e o contexto em que se encontram os trabalhadores rurais, percebemos que os investimentos para a educação do campo não têm sido satisfatórios, visto que a maioria dos programas de escolarização até então ofertados no meio rural não qualifica os filhos dos agricultores nem para a busca de emprego no mercado formal urbano, nem para desenvolver atividades agrícolas.

Com isso, levando-se em consideração as lutas dos trabalhadores rurais e considerando a difícil situação que lhes foi legada, os movimentos sociais, por meio dos órgãos governamentais competentes, vêm possibilitando, através da educação baseada na Pedagogia da Alternância, a formação integral desses jovens, na qual o objetivo principal é fazer com que estes tornem-se sujeitos de sua própria história, comprometidos com o desenvolvimento sustentável, incluindo-os como parte do projeto de vida de sua família e de sua comunidade.

O processo de ensino promovido pelas ECCFRs considera como fator essencial o fortalecimento da agricultura familiar a partir do interesse e da permanência da família no campo, pois “para que a propriedade rural tenha continuidade é preciso que os filhos assimilem o projeto dos pais e tenham condições de fazê-lo” (PRONAF, 2002, p. 7).

Por estar centrada nessa compreensão é que a Pedagogia da Alternância praticada nas ECCFRs é considerada como alternativa de resultados positivos para educação no campo do estado do Pará e de todo o Brasil, e cada vez mais tem se firmado como de grande relevância para o desenvolvimento da agricultura familiar, da qualificação dos jovens e da valorização da cultura, a partir de uma perspectiva de sustentabilidade.

O ensino nas ECCFRs ganha força quando os dados mostram que as políticas públicas do campo não são prioridades para os governos. No Pará, as estatísticas educacionais são desastrosas em relação à precariedade da educação escolar para os jovens do campo. Segundo o Censo Escolar 2002 (INEP, 2002), é nas regiões Norte e Nordeste que se situam as menores taxas de universalização da educação básica, os mais baixos índices de desempenho escolar, os mais elevados índices de desqualificação docente, entre outros indicadores negativos.

É no nível médio que o agravamento da situação educacional se acentua. Segundo Lopes (2014), apenas 3% das matrículas desse nível de ensino estão no meio rural, enquanto 97% estão concentradas nas cidades, submetendo jovens e adultos a processos de exclusão socioeducacionais inadmissíveis, índices esses mantidos praticamente estáveis no período de 1980 a 2000 (LOPES, 2014, p. 9).

Importante ressaltar que estes dados, mesmo se referindo a um período de mais de dez anos atrás, demonstram uma diferença acentuada entre os indicadores educacionais relativos à população que vive no campo. Isso indica que, no decorrer da história, as políticas públicas para essas populações não foram suficientes para garantir uma equidade educacional no campo.

Para reverter essa realidade, as comunidades tradicionais, na condição de sujeitos de direitos, exigiram respeito aos seus modos de vida, ao seu modo de ser e de educar, começaram a reivindicar condições dignas de sobrevivência e melhoria das condições de vida, dentre as quais a educação passou a ocupar um lugar prioritário. Assim, o formato da política educacional precisa ser estruturado conforme o universo cultural, tornando norma a aplicação da educação do campo, assegurando formalmente o direito a uma educação diferenciada que respeite as especificidades e as particularidades dos sujeitos implicados e dos lugares onde vivem.

4 O trabalho infantil como educação nas comunidades tradicionais

O trabalho na metodologia da Pedagogia da Alternância é considerado uma atividade constitutiva do processo de humanização de homens e mulheres, é o instrumento por meio do qual se exerce ação transformadora consciente, é elemento constitutivo da cultura, é práxis humana. Assumir o trabalho como princípio educativo no contexto da escolarização de jovens agricultores significa incorporar as práticas sociais dos(as) educandos(as) na

matriz pedagógica de sua formação, daí a inserção de aulas de campo, devidamente monitoradas, na proposta das ECCFRs.

O trabalho, na concepção de trabalho infantil como forma educativa, prepara para a vida, e é nesse sentido que a metodologia da Pedagogia da Alternância vem se apegar. Segundo Di Giovanni (2004), no mundo atual, quando os padrões de competição são exacerbados e os canais de ascensão são cada vez mais rígidos e seletivos, em virtude das transformações ocorridas no mundo do trabalho, é preciso proporcionar aos adolescentes uma escolaridade que constitua uma espécie de “capital cultural”² para ser usado na vida adulta.

Para o autor, a base do trabalho infantil é a ausência de qualificação dos pais e faz com que as famílias busquem estratégias de sobrevivência, que incluem, sob várias formas, o trabalho dos filhos, seja como fonte de reforço ao orçamento familiar, seja como desoneração de seu sustento diante de recursos.

Para Sarmiento, é preciso “interrogar as possibilidades de uma política integrada da infância e da natureza da ação educativa, que garanta uma vida digna para as crianças contemporâneas e que seja garantia da inclusão social”. A criança, para o autor, está articulada com mudanças da percepção da infância moderna na inclusão de políticas integradas na inserção da escola, família e trabalho na comunidade, e, como consequência, “emerge uma concepção das escolas como contextos efetivos de vida das crianças, sem prejuízo do seu estatuto instituinte de

2 Princípio diferenciado quase tão poderoso como o do capital econômico, uma vez que toda uma nova lógica da luta política só pode ser compreendida tendo-se em mente suas formas de distribuição e evolução.

espaços sociais de transmissão e intercâmbio cultural” (2003, p. 12). E acrescenta:

[...] a exploração econômica das crianças se inscreve decisivamente como um tipo de maus-tratos, não é adequado considerar que todo o trabalho desempenhado por crianças constitui uma violação de direitos ou corresponde a condições de vida opressivas. Pelo contrário, como adiante afirmaremos, o trabalho faz parte do quotidiano das crianças e, dado que não podemos a nenhum pretexto excluir as actividades de aprendizagem como uma forma específica de trabalho, de facto todas as crianças participam, de algum modo, do mundo do trabalho. (SARMENTO, 2003, p. 2)

Desse modo, é importante haver uma distinção entre modalidades de trabalho das crianças que leve em conta quando:

[...] este é realizado em condições de segurança, com intensidade ligeira e com tarefas leves e aceitáveis, desde que isso não prejudique a escolaridade e o tempo de lazer das crianças, ao contrário do emprego, ou seja, de um vínculo laboral contínuo, por conta de outrem. (SARMENTO, 2003, p. 13)

De acordo com a teoria do *continuum*³, o trabalho tem impactos variáveis no desenvolvimento da criança, dependendo da sua natureza, da sua duração, da sua intensidade, da sua localização e da idade e características físicas das crianças. Todas essas variáveis devem ser consideradas através de um continuum referenciado a dois polos: um, o das formas absolutamente inaceitáveis de

³ Teoria do “*continuum*” formulada por B. White (1996) adota uma perspectiva casuística e individualista para a determinação da aceitabilidade do trabalho das crianças (SARMENTO, p. 14).

exercício de trabalho por crianças; outro, o das formas consideradas aceitáveis (por exemplo, as tarefas domésticas leves). Portanto, não é o trabalho que se considera inaceitável, mas sim determinado trabalho para determinada criança (SARMENTO, n. 2, p. 14).

Importa repetir que os trabalhos dos adolescentes na metodologia da Pedagogia da Alternância seguem as concepções de Sarmento:

[...] nem sempre o trabalho das crianças está associado à exploração. As crianças trabalham [adolescentes inseridos na ECCFRs] (desde logo na escola) e há uma importante dimensão formativa e de integração social em parte desse trabalho. A consideração do trabalho aceitável e trabalho não aceitável realizado por crianças permanece, portanto, uma dimensão analítica fundamental. Como princípio genérico, afigura-se *aceitável* o trabalho que permite a cada criança garantir a autonomia do seu desenvolvimento físico, psicológico e social e que não contraria o usufruto de nenhum dos seus direitos, e *inaceitável* aquele que leva à extracção de uma parte do produto das crianças pelos adultos para uso exclusivo destes. (2003, p. 15)

Para Oliveira (2014), pode-se dizer que a criança deve ser reconhecida como sujeito agindo com auto-determinação e capacidade plena, o que vem reforçar a assunção da independência dentro da formulação de novos paradigmas.

No mesmo pensamento, Cohn (2012) afirma que a criança deve ser reconhecida como sujeito atuante, que tem um papel ativo na constituição das relações sociais

em que se engaja, não sendo, portanto, passiva na incorporação de papéis e comportamentos sociais. Assim, é necessário reconhecer e assumir que a criança não é um adulto em miniatura ou alguém que treina para a vida adulta. É preciso entender que, onde quer que ela esteja, interage ativamente com adultos e as outras crianças, com o mundo, sendo parte importante na consolidação dos papéis que assume e de suas relações.

Partindo desse pressuposto de que os direitos devem ser plenos, que é imprescindível garantir às comunidades tradicionais a sua reprodução física e social, consubstanciada numa “prática social” que se relaciona a um modo de “criar”, de “fazer” e de “viver”, o direito de viver a vida de acordo com suas especificidades se encontra disposto no inciso II do art. 216 da Constituição Federal de 1988, bem como do que pode ser extraído da Convenção de n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Compreende, dessa forma, que a educação é um elemento fundamental, não somente aquela escolarizada, produzida dentro de um espaço fechado, mas, sobretudo, uma educação que valoriza a cultura e o trabalho que ocorrem no âmbito das propriedades familiares praticado pelas comunidades tradicionais. Contudo, o trabalho da criança e do adolescente no contexto da unidade familiar como processo de aprendizagem para uma profissão deve ser valorizado e aceitável. Também não se pode negar que o trabalho de adolescentes no espaço rural familiar é uma identidade social de cada região, de fortalecimento dos traços culturais, e nesse contexto de reciprocidade com os embasamentos da Pedagogia da Alternância.

O estado do Pará é uma região de cultura predominantemente da agricultura familiar, em que as crianças e os adolescentes aprendem a conviver desde cedo com a realidade das atividades produtivas realizadas pelo grupo familiar no campo, num cotidiano que associa a sua participação e o aprendizado, estimulados a incorporar uma ética em que o trabalho tem um valor relevante como base da subsistência, como meio privilegiado de ganhar a vida e de honrar seus compromissos.

A Pedagogia da Alternância vivenciada pelos jovens agricultores de toda a região do Pará não resta dúvida que é uma educação que entrelaça a escola, a família e a cultura e tem uma função de fortalecimento dos vínculos de pertencimento e aprendizado das normas do grupo, fazendo com que as comunidades não percam suas práticas culturais, estimulando, dessa forma o desenvolvimento da agricultura diante de um tempo globalizado.

5 A legalidade da Pedagogia da Alternância no ensino básico para adolescentes entre 14 e 16 Anos

O foco da discussão desse trabalho é a legalidade da Pedagogia da Alternância no ensino básico para adolescentes entre 14 e 16 anos, tendo como objeto de análise os diversos pareceres do CEE/PA, em que se afirma que esta metodologia de ensino não é compatível com a escolarização de crianças/adolescentes, senão vejamos o que diz o Parecer n. 383/2012 da Câmara de Educação Básica, Processo n. 2010/28387 – Relatora Conselheira Suely Melo de Castro Menezes:

[...] que todas as Escolas Comunitárias Casas Familiares Rurais que trabalham no regime da Pedagogia da Alternância somente podem manter educação básica – ensino fundamental e médio – na modalidade de jovens e adultos, já que a referida metodologia traz em seu conceito basilar a combinação entre estudo e trabalho (alternância), não sendo compatível e aplicável para a escolarização de crianças [...] à Pedagogia da Alternância (flexibilidade dos dias letivos face à integralização de parte da carga horária dos cursos no ambiente de trabalho, alternando-se estudos na escola e no campo) não é compatível com as normas [que] regulam a oferta dos Ensinos Fundamental e Médio regulares, destinados à matrícula de crianças e jovens entre 6 (seis) e 17 (dezessete) anos, devem ser revogadas. (CEE/PA, 2012, p. 3)

No entendimento do CEE/PA, a atual proposta pedagógica das ECCFRs fere princípios básicos dos direitos da criança e do adolescente e, nesse sentido, a orientação é que as escolas comunitárias construam uma nova metodologia pedagógica própria e adequada para esse público, valendo-se, inclusive, de todos os permissivos legais inerentes à educação do campo, que podem conduzir à flexibilização de alguns princípios norteadores, com vistas ao ajuste da oferta escolar às peculiaridades da vida rural e que apresentem forma de atividades laborais que não inviabilizem a frequência do aluno às aulas, e utilizando dos fundamentos da Resolução⁴ n. 1 de 9 de janeiro de 2009, para estabelecer as normas regulatórias diante das ECCFRs.

4 Estabelece normas para o reconhecimento e a regulamentação da Pedagogia da Alternância como metodologia de organização do ensino para os Centros Familiares de Formação por Alternância – CEFFAs e demais estabelecimentos de ensino da rede pública e particular, referente à Educação Básica.

Importante notar nesse contexto que as ECCFRs seguem as bases dos princípios curriculares da metodologia da Pedagogia da Alternância, e estão de acordo com os pressupostos político-pedagógicos e com os postulados da legislação educacional vigente: Diretrizes Operacionais da Educação Básica do Campo – Resolução CNE/CEB n. 1 de 3 de abril de 2002, Plano Nacional de Educação – Lei n. 10.172/2001, Resolução CEB n. 2 de 19 de Abril de 1999, Resolução CEB n. 3 de 26 de junho de 1998, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96 (LOPES, 2014, p. 16).

No Processo n. 2010/28387, o CEE/PA considerou que o ensino “Pedagogia da Alternância não é compatível com as normas que regulam os Ensinos Fundamental e Médio regulares, destinados à matrícula de crianças e jovens entre 6 (seis) e 17 (dezesete) anos” (idem), pelo motivo de as ECCFRs terem requerido a ampliação da autorização das Escolas Comunitárias para educação dentro da modalidade da Pedagogia da Alternância no ensino básico para adolescentes entre 14 a 16 anos.

A ampliação ora requerida tem respaldo no fato de a Pedagogia da Alternância ser uma modalidade de ensino reconhecida pelas normas brasileiras de educação e não apenas adequada aos parâmetros de ensino e legalidade, como adaptada à realidade de jovens maiores de 14 anos, incentivada por meio de programas específicos estaduais e federais, como forma de valorização dos saberes do campo, da cultura, de hábitos tradicionais e da permanência do jovem em suas comunidades, bem como no fato de ser uma garantia de oferta da educação escolar a jovens e adolescentes que vivem em lugares longínquos, onde as políticas públicas de educação do estado não chegam.

Em resposta ao pedido, o CEE/PA entende que:

[...] a metodologia da Pedagogia da Alternância não é indicada para a faixa etária dos alunos matriculados na educação básica regular, já que implica longos períodos de ausência da escola, circunstância absolutamente prejudicial à socialização e ao desenvolvimento do indivíduo nesta faixa etária e, ainda, pressupõe, dada a sua essência, que esta criança e/ou jovem trabalha no campo, fato vedado pela legislação nacional em vigor. (CEE/PA, 2013, p. 2-3. Grifos nossos)

A decisão do CEE/PA também se prende às normas do artigo 7º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988.

No entanto, a Nota Técnica n. 32/2013/CGPEC/DP-CIRER/SECADI/MEC afirma:

[...] trabalho formativo desenvolvido pelos Centros Familiares de Formação de Alternância fundamenta-se na prática educativa desenvolvida nos movimentos sociais, nas diferentes organizações que atuam em educação, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN), n. 9.394/1996, que determina seu art. 1º. A educação deve abranger os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. (MEC, 2013, p. 2)

Importante destacar que a metodologia da Pedagogia da Alternância utilizada no ensino aos alunos das ECCFRs não se aproxima de trabalho noturno, perigoso ou insalubre, previsto no artigo 7º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988, uma vez que é garantida para o aluno a carga horária de estudos exigidas pela LDBEN, a Lei n. 9.394/96 no seu artigo 23.

Ademais, o artigo 28 da LDBEN dita que na oferta da educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação, às peculiaridades da vida rural e de cada região.

No mesmo sentido, o Parecer n. 001/2006 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) conclui:

Numa concepção de alternância formativa, não é suficiente a aproximação ou a ligação de dois lugares com suas lógicas diferentes e contraditórias, ou seja, a escola e o trabalho. É necessária uma sinergia, uma integração, uma interpenetração rompendo com a dicotomia teoria e prática, abstrato e concreto, saberes formalizados e habilidades (saber – fazer), formação e produção, trabalho intelectual e trabalho físico. (CEB/CNE, 2006, p. 4)

Necessário ressaltar, ainda, que a Pedagogia da Alternância, como metodologia de ensino escolar nas ECCFRs, contempla diferentes tempos e espaços pedagógicos, envolvendo dois momentos imbricados: o tempo-escola, que consiste em estudos desenvolvidos nos centros de formação, e o tempo-comunidade⁵, que oportuniza o desenvolvimento de estudos na comunidade (LOPES, 2014, p. 11).

5 O tempo-comunidade é o espaço no qual deve se materializar a necessária articulação entre os saberes escolares e os saberes empíricos das comunidades.

Daí a necessidade de os órgãos responsáveis pelo credenciamento e autorização do funcionamento das ECCFRs considerarem a realidade do campo enquanto condição de reconhecimento das especificidades para realização da educação de qualidade, comprometida com a construção de uma escola que reconheça e valorize os coletivos que lá vivem na condição de sujeitos de direitos; e o trabalho, nessa concepção, é parte integrante da vida dessas comunidades, como alerta Liebel (2003):

[e]n muchas sociedades no occidentales, la temprana incorporación de los niños em los procesos de trabajo tiene que ver con la intención de transmitirles las capacidades y habilidades necesarias para defenderse en la vida. Se basa en el principio de que la mejor manera de aprender para los niños es observar, hacer experiencias propias y – en algunos casos – imitar las actividades de los adultos. Pero no se trata de simples ejercicios o simulaciones, sino que el trabajo ya genera una utilidad y un “valor” concretos, ya sea para la familia, para la comunidad o para los propios niños. (2003, p. 106)

Por isso, deve-se ter cautela em avaliar o trabalho, diante do posicionamento de Liebel (2003), pois os educandos das ECCFRs não estão na prática do trabalho forçado, noturno e degradante. Ao contrário, os jovens recebem um ensino que se aproxima com sua realidade local, ou seja, aprendem na teoria e na prática como fazer experiências in loco com o manejo na agricultura, na propriedade de sua família, de forma comunitária. Outra referência normativa que o CEE/PA deve conhecer e respeitar é a que está determinada na Convenção da Organização Internacional do Trabalho – OIT, n. 169, no artigo 1º, alíneas “a” e “b.

Os povos tradicionais, com seu modo específico de viver, contribuem para o fortalecimento da escola e das famílias, desencadeando, portanto, ações integradas nos calendários naturais e culturais dos espaços das comunidades, implementando itinerários formativos e práticas pedagógicas ancoradas em seus anseios e necessidades. A Convenção 169 da OIT assegura isso também aos povos indígenas e tradicionais, no seu artigo 2º, alíneas “a”, “b” e “c”.

A norma acima mostra a necessidade de o Estado, nas três esferas, reconhecer os povos tradicionais como sujeitos de direitos. Daí a necessidade de os povos do campo exigirem respeito aos seus modos de vida, ao seu jeito de ser e de viver, reivindicar condições dignas de sobrevivência, bem como exigir uma educação voltada às suas especificidades.

Nesse sentido, deve-se levar em consideração uma metodologia escolar que considera os saberes constitutivos desses segmentos e os associa à formação escolar num diálogo intenso e permanente, como faz a Pedagogia da Alternância, mas que também transcende para além do domínio de conhecimentos científicos, pedagógicos e tecnológicos, abrangendo os elementos culturais, as experiências e vivências de homens e mulheres, sua inserção social em suas comunidades, suas lutas e histórias.

Outro dispositivo importante que se deve observar na aplicação dos direitos dos povos tradicionais diz respeito ao artigo 5º, alíneas “a”, “b” e “c” da convenção 169 (OIT):

- a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas

que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente;

b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos;

c) deverão ser adotadas, com a participação e a co-operação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho.

É cristalino, portanto, o que regem as normas acima citadas. Assim, os órgãos de fiscalização, tal qual o CEE/PA, não podem desprezar as normas do direito que estão enfiadas nas legislações supralegais, pois elas vêm reafirmar a proteção das comunidades tradicionais na forma própria de vivência, estando inclusos os jovens filhos das famílias que compõem a agricultura de subsistência e famílias fundadoras das Escolas Comunitárias que acreditam no fortalecimento dos sujeitos do campo numa perspectiva de educação voltada para o modo tradicional de vida.

O CEE/PA nega as autorizações de funcionamento de ensino das ECCFRs aos jovens de 14 a 16 anos completos, mediante o que dita a Emenda Constitucional n. 20, de 1998 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/90, artigo 67, incisos I, II, III e IV:

[...] percebe-se claramente que o menor aprendiz deve ser o aluno matriculado em escola técnica, e que, para auxiliar sua aprendizagem, venham laborar as atividades laborais que não inviabilizem sua frequência regular às aulas. Ao contrário, seu comparecimento às atividades acadêmicas é fator condicionante ao contrato de trabalho de apren-

dizagem, ainda que em regime familiar [...]. Desta forma, a possibilidade levantada pelas ECCFRs de enquadrar os jovens entre 14 e 16 anos no permissivo legal do menor aprendiz para fins de autorização de matrícula em unidades escolares que adotam a Pedagogia da Alternância não será acatada por este Conselho Estadual de Educação. (CEE/PA, 2013, p. 3)

O entendimento do CEE/PA outra vez vai de encontro à proposta Pedagogia da Alternância, ante as normas da Lei do Aprendiz n. 10.097/2000, por serem as ECCFRs escolas técnicas, conforme o seu desenho curricular, suas autorizações e resoluções aprovadas por este CEE/PA. Ademais, os trabalhos (escola/trabalho/família) realizados pelos educandos nas propriedades da base familiar não têm aproximação com trabalho em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a frequência à escola. Aliás, não é confortável a fundamentação do CEE/PA em dizer que o trabalho fica proibido ao menor aprendiz “mesmo no regime familiar”, pela sedimentação que a Convenção 169 da OIT dispõe.

Na legislação nacional, notadamente no ECA, institui a figura do “aprendiz”, isto é, o jovem com mais de 14 anos que recebe aprendizagem e formação técnico-profissional por meio de algumas atividades de trabalho, compatibilizando estas atividades com a frequência obrigatória ao ensino regular, entre outras exigências. Possível, portanto, o contexto educacional das ECCFRs fazer uma interpretação analógica entre o aprendiz e os jovens das escolas comunitárias, já que são adolescentes com a mesma faixa etária e escolas técnicas com as devidas cer-

tificações, com atividades que possuem o mesmo objetivo de formação técnico-profissional de aprendizado para o trabalho, sem desrespeitar as normas contidas no ECA.

O desenho curricular das ECCFRs está de acordo com os pressupostos político-pedagógicos, com os postulados da legislação educacional vigente: Diretrizes Operacionais da Educação Básica do Campo – Resolução CNE/CEB n. 1 de 3 de abril de 2002, Plano Nacional de Educação – Lei n. 10.172/2001, Resolução CEB n. 2 de 19 de abril de 1999, Resolução CEB n. 3 de 26 de junho de 1998, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96.

Ainda assim, o CEE/PA entende:

[...] não merece melhor sorte a arguição de que a Pedagogia da Alternância não implica trabalho em ambiente rural. Não se pode aceitar que a atividade realizada nos lapsos temporais intercalados aos períodos letivos possa ser considerada projeto de extensão. Na realidade, por tudo o que foi apresentado a este órgão, o que ocorre em tais período é o trabalho rural, realizado com a contribuição com os conteúdos estudados durante os períodos letivos. (CEE/PA, 2013, p. 4)

Não resta dúvida de que a Pedagogia da Alternância produz uma forma de trabalho rural, mas numa perspectiva positiva, de ser um princípio educativo, pois é atividade constitutiva do processo de humanização de homens e mulheres, é o instrumento por meio do qual se exerce ação transformadora e consciente, é elemento constitutivo da cultura, é práxis humana. E o trabalho como princípio educativo no contexto da escolarização de jovens agricul-

tores significa a incorporação das práticas sociais dos(as) educandos(as) na matriz pedagógica de sua formação, daí a inserção de aulas de campo, devidamente monitoradas, na proposta curricular da Pedagogia da Alternância utilizada pelas ECCFRs no Pará.

Some-se a isso o fato de que, conforme se vê na Nota Técnica n. 32/2013/CGPEC/DPCIRER/SECADI/MEC:

A jornada pedagógica anual realizada pelas CEF-FAs [ECCFRs] ultrapassa os duzentos dias letivos e oitocentas horas exigidas pela LDBEN. Os períodos vivenciados no centro educativo (escola) e no meio socioprofissional (família/comunidade) são contabilizados como dias letivos e horas. Isso implica incluir na carga horária as atividades desenvolvidas fora da sala de aula, executadas mediante trabalhos práticos e pesquisas com auxílio de questionários com compõem um Plano de Estudo. (Parecer CNE/CEB n. 1, de 1 de fevereiro de 2006)

Segundo Lopes (2014), a metodologia da alternância, para promover o processo ensino-aprendizagem nas ECCFRs, baseia-se em pesquisa prévia, na qual são coletadas informações sobre a comunidade, as famílias, em formato de diagnóstico rápido-participativo. Em seguida, o jovem vai para a Unidade de Formação-Casa Familiar Rural, onde permanece entre uma e duas semanas em sistema de internato. Após esse período, volta para o seio da família, onde permanece por um período equivalente (em média, duas semanas).

Ademais, há os projetos de acompanhamento familiar (visitas às propriedades) realizados pelos(as) monitores(as) a fim de incentivá-los às mudanças social – implantação de projetos de acordo com a aptidão da família e recursos

disponíveis para melhorar a qualidade de vida, reduzir o êxodo do campo, integrando a família e o jovem na comunidade. Os projetos experimentais são desenvolvidos nas propriedades dos jovens envolvendo toda sua família, logo após são realizados dias de campo em que o jovem demonstra para sua comunidade os resultados obtidos, irradiando conhecimento construído e adaptado à sua realidade, para toda a sociedade.

Consolida-se um entendimento das ECCFRs já sedimentado pelo CEB/CNE:

Os objetivos dos CEFFAs vão, portanto, desde a formação integral dos jovens do meio rural, adequada à sua realidade, incluem a melhoria da qualidade de vida das famílias pela aplicação de conhecimentos técnico-científicos e o estímulo no jovem do sentido de comunidade, vivência grupal e desenvolvimento do espírito associativo e solidário, até a introdução de práticas relacionadas às ações de saúde, nutrição e de cultura das comunidades. Após a conclusão do curso, o aluno recebe o histórico escolar (Ensino Supletivo ou Fundamental, Médio ou Profissional de nível técnico) e o diploma de formação profissional (Ensino Médio) ou de qualificação como profissional da agricultura (Ensino Fundamental). É conveniente substituir a terminologia "*Ensino Supletivo*", ainda ali utilizada, por "*Educação de Jovens e Adultos – EJA*". (CEB/CNE, 2006, p. 3)

Vê-se, portanto, que o processo de avaliação é contínuo em seu desempenho, observando o aspecto qualitativo dos resultados obtidos. Nas avaliações a teoria e a prática estão interligadas a fim de garantir que a construção do conhecimento pelo jovem seja efetiva e plena, alme-

jando sempre o *aprender a fazer fazendo*. Outro ponto em que o CEE/PA abre discussão é a suposta contrariedade do desenho curricular das Casas Familiares Rurais com os pressupostos do trabalho infantil presentes nos artigos 60, 62 e 63 do ECA.

Quanto a isso, Oliveira (2014) observa que as denúncias de exploração infantil exigem a contextualização das diversas atividades realizadas pelas crianças, no sentido de distinguir aquelas que constituem motivo de efetiva condenação das outras ocupações realizadas sem prejuízo do “melhor interesse das crianças” e do desenvolvimento humano, tenham ou não incidência econômica.

Importante ressaltar que a cultura da criança/adolescente na base familiar da comunidade leva em consideração os interesses da infância. A forma de trabalho utilizado pela Pedagogia da Alternância nas ECCFRs tem, sobretudo, o fortalecimento de vínculos de pertencimento, aprendizado das normas de grupos e impedimento do rompimento nas relações de parentesco e da forma tradicional de lidar com o meio rural. Ademais, o trabalho de adolescentes das comunidades rurais “contribui para construção da identidade dos membros por meio de repasse de valores e juízos pautados nos exemplos dos mais velhos, na prática das crianças e na oralidade, esta o principal meio de transmissão de conhecimento” (OLIVEIRA, 2014, p. 182).

Daí a importância de compreender que o trabalho realizado pelos adolescentes na metodologia da alternância não é trabalho infantil de caráter exploratório, mas forma de produção cultural e de conexão da educação com as especificidades da realidade sociocultural do campo.

Nesse sentido é que se faz necessária a assistência jurídica para as ECCFRs, pois a luta pela continuidade da Pedagogia da Alternância e contra o CEE/PA é burocrática e também política. Essas associações que representam as Escolas Comunitárias são desprovidas pelo estado e com seus direitos violados.

A atuação da Defensoria Pública é importante na defesa do reconhecimento das Casas Familiares Rurais para estas se tornarem instituições de ensino de uma política pública de educação junto ao governo federal e às demais esferas. A dificuldade que as ECCFRs enfrentam é tornar a educação do campo um modelo de educação para os jovens rurais na forma da lei, e a qual esteja inclusa todos os requisitos da LDB, como o Plano Plurianual – PPA e Lei de Diretrizes Orçamentárias e, desta forma, permitindo que as escolas comunitárias tenham acesso ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Além disso, no dia 6 de maio de 2015, foi realizada uma Audiência Pública pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, provocada pelas ECCFRs, e teve como debate a situação atual do ensino médio da educação no campo no contexto da Pedagogia da Alternância e o funcionamento das Escolas Comunitárias Casas Familiares Rurais – ECCFRs, bem como foi apresentado e discutido o projeto de lei que tem como objetivo instituir o Programa Estadual de Apoio Técnico Financeiro, porém não teve concretização da política pública. Outro ponto emblemático entre governo e as ECCFRs é o fato de estas terem natureza privada, apesar de serem comunitárias. Essa questão atrapalha no momento de incluir os dados dos alunos no censo, bem como quando do apoio por meio de convênios juntos aos governos municipais e estaduais.

Outra questão importante que necessita da Defensoria Pública para com as ECCFRs é na defesa destas junto ao Conselho Estadual de Educação, não só na defesa de que adolescentes menores de 14 anos têm o direito de estudar no seu modo de vida, como também quando da solicitação de Credenciamento e Autorização para a regularização do ensino da Pedagogia da Alternância. O CEE/PA, além de definir que a forma de educação para jovens do campo é a tradicional, também nega o direito das escolas comunitárias a se legalizarem. Importante colocar que o Ministério Público Federal é parceiro das escolas, porém falta a provocação das escolas para com o órgão, e, além do mais, as instituições escolares são carentes de pessoal qualificado na defesa desses direitos violados.

Considerações finais

As discussões pontuadas ao longo do texto permitem a compreensão e a conclusão final de que a inserção de adolescentes de até 14 anos nas atividades práticas (aulas de campo) nas ECCFRs do estado do Pará não fere a legislação, tanto constitucional como infraconstitucional, uma vez que se trata de atividades que não comprometem o aprendizado do aluno, como bem explica o Parecer CNE/CEB n. 1, de 1º fevereiro de 2006:

§ 2º – O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei.

Artigo 28 – Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promove-

rão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I – conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

III – adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Tal educação escolar, pautada na Pedagogia da Alternância, possibilita que os jovens mantenham os vínculos socioculturais que vivenciam em suas famílias, nas quais o trabalho é um valor moral e que deve ser aprendido e exercitado. Assim, está fora de questão a caracterização destas atividades como suposto trabalho infantil, aventada pelo CEE/PA por desconhecer a realidade das famílias tradicionais das quais estes alunos são originários.

Os princípios da alternância não violam o direito da criança e do adolescente nem mesmo apresentam inserção de caráter trabalhista que prejudique os estudos dos adolescentes, pois tal lógica de trabalho advém da própria concepção cultural de formação dos sujeitos, de construção cultural das comunidades tradicionais de que fazem parte.

Referências

ARCAFAR. Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Norte e Nordeste. *Programa de Educação Rural para o Estado do Pará*. Altamira, 2006.

ARQUES, Maristela. *A experiência das Casas Familiares Rurais na Transamazônica*. Altamira, 1999.

BRASIL.2006. Dias Letivos para a aplicação da Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância. *Parecer n. 01/2006*. Brasília. Disponível em: http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/mn_parecer_1_de_1_de_fevereiro_de_2006.pdf. Belém. Acesso em: 26 de abr. 2015.

_____. 2002. *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo*. Resolução n. 01/2002. Brasília.

_____. *Lei n. 10.097 de 19 de dezembro de 2000*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm. Acesso em: 29 de mar.2015.

_____. ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente. *Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 29 de mar. 2015.

_____. LDBEN – Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 29 mar. 2015.

_____. *Lei n. 11.494/2007, alterada pela Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012*. Nota Técnica. N. 32/2013/CGPEC/DPCIRER/SECADI/MEC.

COHN, Clarice. *Antropologia da criança*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

COLOSSI, Nelson; ESTEVAM, Dimas de Oliveira. Casas Familiares Rurais: uma alternativa para a formação de jovens agricultores. *Revista de Administração* (periódico). Gráfica Editora, 2003.

CONSELHO Estadual de Educação do Pará. *Ofício n. 2.067/2013*. Belém, 2013.

LIEBEL, Manfred. *Infancia y trabajo. Para una mejor comprensión de los niños e niñas trabajadores de diferentes culturas y continentes*. Lima-Perú: Editorial Ifejant, 2003.

LOPES, Silva Raquel. *Proposta pedagógica das Escolas Comunitárias Casas Familiares Rurais do estado do Pará*. Relatório de Pesquisa, 2014.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes*. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/infodownloadfile.php?fileId=131>. Acesso em 4 de 2015.

PACHECO, Ana Paula. *Retrato falado da alternância: sustentando o desenvolvimento rural através da educação*. São Paulo: CEETEPS, 2000.

OLIVEIRA, Assis da Costa. *Indígenas crianças, indígenas: perspectivas para construção da Doutrina da Proteção Plural*. Curitiba: Juruá, 2014.

PARÁ. Credenciamento Institucional e Autorização de Cursos. *Parecer n. 383/2012*. Processo 2010/28387. Conselho Estadual de Educação do Pará. Câmara de Educação. Relatora. Conselheira Suely Melo de Castro Menezes. Belém. Aprovado em: 6 de dez de 2012.

PRONAF. *Por uma Política Pública de Educação do Campo*. Disponível em: https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#-q=www.ipol.org.br%2Fler.php. Acesso em: 25 de abril de 2015.

SARMENTO, Manuel Jacinto. O trabalho infantil como maus-tratos. Revista *Forum Sociológico*, n. 2 (II Série).

_____. *Proposições para uma Política Integrada da Infância*. Porto: Porto Editora, 2003.

O DIREITO NASCIDO NO CAMPO: ESTRATÉGIAS DE ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR NO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL DA CHAPADA DO APODI/RN

Maria do Socorro Diógenes Pinto¹

Camila Kayssa Targino Dutra²

Tayro Leopoldo de Oliveira Bezerra³

Resumo

O Projeto Ser-Tão: assessoria jurídica e educação popular no semiárido, como prática extensionista do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

1 Bacharela em Direito e Licenciada em Letras, com habilitação em Língua Inglesa, pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Especialista em Língua Inglesa, pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), e em Educação em Direitos Humanos, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestranda do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA-UFRN), membro do Projeto Ser-Tão: assessoria jurídica e educação popular no semiárido, do Instituto de Pesquisa, Direito e Movimentos Sociais (IPDMS), e da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP).

2 Bacharela em Direito, pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestranda do Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Advogada e membro do Projeto Ser-Tão: assessoria jurídica e educação popular no semiárido.

3 Bacharel em Direito, pela Universidade Potiguar (UNP). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Potiguar (UNP). Professor dos cursos de Direito e Administração da Faculdade de Ciência e Tecnologia Mater Christi. Advogado militante.

(UERN), desenvolve sua atuação no interior do estado tendo como intuito promover a difusão de direitos sociais básicos, pautando-se numa perspectiva contra-hegemônica, marxista, freiriana, feminista e, principalmente, popular. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo apresentar a atuação do Projeto Ser-Tão no conflito socioambiental da Chapada do Apodi, estado do Rio Grande do Norte. O referido conflito foi desencadeado pela implantação, em terras camponesas, do Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi, refletindo, assim, a disputa entre dois modelos de produção agrícola, a agricultura familiar e o agronegócio. O que resultou em um forte movimento de resistência, organizado pelas(os) agricultoras(es) da região e apoiado por diversos movimentos sociais e entidades representativas, contra a instalação desse perímetro irrigado. Nesse contexto, o Projeto Ser-Tão atua enquanto assessoria jurídica popular do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Palavras-chave: Assessoria jurídica popular. Perímetro irrigado. Conflito socioambiental. Resistência. Chapada do Apodi.

1 Introdução

O Direito é achado na rua – como propagado pelo jurista brasileiro Roberto Lyra Filho –, é construído pelo povo, em meio aos seus anseios sociais. Seguindo essa premissa, na Chapada do Apodi, no estado do Rio Grande do Norte, o Direito brota no campo, num território camponês onde predomina a agricultura familiar de base agroecológica, através do movimento de resistência à implantação do Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi.

Conforme o Decreto de Desapropriação de 10 de junho de 2011,⁴ foram desapropriadas 13.855 (treze mil, oitocentos e cinquenta e cinco) hectares de terras na Chapada do Apodi/RN, para implantação desse perímetro irrigado (BRASIL, 2011). Essa área servirá para a instalação de empresas de médio e grande portes do agronegócio, que “desenvolverão o cultivo de frutas cítricas, cacau, banana, goiaba, uva, neem e forragens, como culturas permanentes; a cultura do mamão, de médio ciclo; e, a cultura do feijão vigna, do sorgo, melão e leguminosas para adubação verde, como de ciclo curto” (BRASIL, 2009, p. 13). Entretanto, como consequência, “expulsará” de suas comunidades, aproximadamente, 6.000 (seis mil) agricultoras(es) que desenvolvem um modelo de agricultura familiar e orgânica, com um manejo ambiental integrado, sob a perspectiva agroecológica de uso do solo, águas e resíduos de maneira sustentável.

Essa problemática desencadeou um conflito socioambiental entre as(os) agricultoras(es) da região e o governo federal, aqui representado através do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), órgão responsável pela implantação do referido perímetro irrigado.

Esse conflito deu origem a um forte movimento de resistência, ao qual o Projeto de Extensão Ser-Tão, da Faculdade de Direito, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), realiza a assessoria jurídica popular.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo apresentar as estratégias de assessoria jurídica popular

4 O Decreto de Desapropriação das terras da Chapada do Apodi/RN para instalação do Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi não possui numeração. Sua publicação saiu no *Diário Oficial da União* (DOU), Ano CXLVIII, n. 112, Seção 01, páginas 01-02, de 13 de junho de 2011.

desenvolvidas pelo Projeto Ser-Tão no conflito socioambiental da Chapada do Apodi/RN.

Para tanto, iniciaremos abordando o que é e como funciona a atuação de uma assessoria jurídica popular, em seguida discorreremos sobre o Projeto Ser-Tão: assessoria jurídica e educação popular no semiárido, e, por fim, trataremos do conflito socioambiental da Chapada do Apodi/RN e a atuação do Ser-Tão na defesa do território e dos direitos das(os) agricultoras(es) atingidas/os pelo Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi.

2 Assessoria jurídica popular: um compromisso com o povo

É bem verdade que o Direito nasce do fato social, de forma histórica e dialética. É a sociedade que molda as nossas leis e a forma de interpretá-las e, nos faz perceber que a “letra morta” disposta nos Códigos pode ser modificada para melhor atender os anseios sociais. Sábias são as palavras de Roberto Lyra Filho ao asseverar que,

Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas. (LYRA FILHO, 1982, p. 56)

Essa é a visão do Direito adotada pelas assessorias jurídicas populares, um Direito plural, histórico, dialético e, principalmente, construído pelo povo, posto que oriundo

das reivindicações sociais, em que as lutas populares são o motor do processo de construção e efetivação de direitos. Um Direito construído na rua, nas praças, nos becos, no campo e na favela, que nasce em meio à luta pela sobrevivência e a busca por dias melhores.

Conforme Boaventura de Sousa Santos:

A assessoria jurídica popular consiste no trabalho desenvolvido por advogados populares, estudantes, militantes dos direitos humanos, entre outros; de assessorar jurídica e politicamente grupos e movimentos sociais, além de realizar atividades educativas; com o objetivo de viabilizar um diálogo sobre os principais problemas enfrentados pelo povo na realização dos direitos fundamentais para uma vida com dignidade. (SANTOS, 2011, p. 43)

As assessorias jurídicas populares (AJUPs) atuam em defesa dos direitos humanos, desenvolvendo um trabalho que visa o fortalecimento dos movimentos sociais e o empoderamento dos sujeitos. Funcionam como mecanismo de rompimento dos paradigmas do Direito estático e positivista, propagado nos bancos universitários e tribunais, encampando uma luta em defesa daquelas(es) historicamente esquecidas(os) pela sociedade, as(os) oprimidas(os).

A advocacia popular sempre esteve presente nos momentos de violações aos direitos humanos. Segundo Carlet:

[...] a trajetória da advocacia popular no Brasil está conectada, desde suas origens, a um contexto histórico e político marcado pelas lutas populares.

Entretanto, pode-se dizer que foi no período que sucedeu ao golpe militar brasileiro que a advocacia popular ganhou espaço e força, especialmente a partir do período de transição democrática. O período de repressão ditatorial, especialmente durante as décadas de 1960 e 1970, constituiu-se em um período significativo para a prática de uma advocacia disposta a defender os perseguidos políticos vítimas dos abusos e violações de direitos praticados pelo regime. Esse também foi um período para a prática de uma advocacia igualmente sensibilizada pelas dificuldades e violações de direitos de outros grupos sociais que naquele momento também viviam as consequências da política repressora que se instalou no País. (CARLET, 2010, p. 38)

Devido a sua forma de atuação comprometida com a Justiça e a igualdade social, a advocacia popular foi e é indispensável para a garantia dos direitos humanos e defesa do povo pobre, historicamente perseguido, humilhado, violentado e esquecido pela sociedade e o poder estatal. Assim, a assessoria jurídica popular, seja ela desenvolvida por estudantes ou advogadas(os), tornou-se importante aliada dos movimentos sociais e entidades que atuam em defesa dos direitos humanos.

Conforme nos afirma Carlet,

[...] a advocacia popular – por seu engajamento político, sua pedagogia de trabalho e seus princípios inspiradores – atua sob a urgência das necessidades de pessoas pobres, que têm se organizado para o empreendimento de lutas sociais na efetivação, ampliação e conquista de direitos. Por estar comprometida com os projetos e as rei-

vindicações sociais destes grupos socialmente excluídos e empenhada no enfrentamento das mazelas da globalização hegemônica neoliberal, a advocacia popular é entendida por nós como uma prática jurídico-social do tipo contra-hegemônica. (CARLET, 2010, p. 86)

E como prática jurídica contra-hegemônica, a advocacia popular se pauta no Direito alternativo, um Direito que rompe as amarras do saber jurídico positivista e dogmático para se colocar ao lado do povo, como mais um instrumento na luta para a emancipação das classes populares. De acordo com Carvalho,

O Direito alternativo, no sentido restrito, emerge do pluralismo jurídico. É alternativo ao Direito oficial. Este Direito concorrente, paralelo, achado na rua, emergente, insurgente, é construído pela população na sua caminhada libertária. É a participação da comunidade na busca de solução a seus problemas, mesmo em conflito com o Direito estatal. É o povo construindo seus direitos. Aqui a atuação é no plano do *instituinte*. E os atores principais são os movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos vanguardeiros, setores progressistas das igrejas, comunidades de base. Este Direito alternativo deve ser efetivado desde que resuma conquistas democráticas e busque a construção de sociedade mais justa. O exemplo forte de Direito alternativo que se constrói ao arpejo do oficial é aquele emergente da luta dos camponeses sem-terra: o de ocupação. (CARVALHO, 1996, p. 129)

Assim, é através do Direito alternativo e ao lado do povo oprimido que as assessorias jurídicas populares

seguem o seu passo, desenvolvendo um trabalho jurídico, político e popular em prol das minorias e combatendo as mazelas sociais e as violações de direitos. Dessa forma, “[...] a advocacia popular constitui-se em uma prática jurídica pautada por compromissos éticos, políticos e ideológicos e sob uma *práxis* de solidariedade em favor de movimentos e organizações que lutam pela efetivação de direitos humanos fundamentais” (CARLET, 2010, p. 76).

Compromisso com o povo é uma das bases das assessorias jurídicas populares. E aqui, no interior do estado do Rio Grande do Norte, não é diferente. A assessoria jurídica popular se faz presente no conflito socioambiental da Chapada do Apodi/RN, onde temos um forte movimento camponês de resistência à implantação do Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi.

A implantação do referido perímetro irrigado desencadeou um conflito socioambiental na Chapada do Apodi/RN, e, posto que será o desarticulador de uma das maiores cadeias agroecológicas do nosso país (PONTES, 2012), tal conflito é acompanhado, desde o ano de 2012, pelo Projeto Ser-Tão: assessoria jurídica e educação popular.

Esse conflito nasceu da disputa entre dois modelos de produção agrícola, os quais representam mais do que simplesmente uma forma de produzir alimentos, mas duas concepções distintas de sociedade e modelos de vida. De um lado temos o agronegócio, um modelo de produção capitalista, interessado tão somente em produzir *commodities* em larga escala, mesmo que para isso ocasione a destruição do solo e dos recursos hídricos de uma região, viole as normas trabalhistas e cause problemas a saúde de suas (seus) trabalhadoras(es) e comunidades do entorno, pois

o seu objetivo é somente o lucro. Na contramão, temos o modelo de produção da agricultura familiar de base agroecológica, presente na Chapada do Apodi/RN há quase 50 anos, que defende um modo de produção policultor e de subsistência, baseado no manejo do solo e na preservação da natureza.

Diante do conflito socioambiental provocado pela implantação do Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi, começou a se organizar no município de Apodi, no estado do Rio Grande do Norte, um movimento de resistência, encabeçado pelas(os) agricultoras(es) dessa região e apoiado por entidades e organizações do campo, bem como pelos movimentos sociais – como o Projeto Ser-Tão, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Centro de Referência em Direitos Humanos do Semiárido (CRDH), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Marcha Mundial das Mulheres (MMM), dentre outros.

Tal articulação se contrapõe aos moldes como o projeto está proposto, tendo em vista que inviabilizará toda a sistemática de produção agroecológica e sustentável desenvolvida na região para, em contrapartida, implantar um modelo de produção à base de defensivos agrícolas, ou seja, o uso de agrotóxicos e insumos agrícolas, atendendo as exigências mundiais de exportação e não as necessidades locais e regionais.

3 O Projeto Ser-Tão: assessoria jurídica e educação popular no semiárido nordestino

O Ser-Tão é um projeto de extensão vinculado a Faculdade de Direito (FAD), da Universidade do Estado do

Rio Grande do Norte (UERN), no município de Mossoró, estado do Rio Grande do Norte. Todavia, se organiza de modo interdisciplinar e interinstitucional. Possuindo hoje 30 membros dentre estudantes dos cursos de Direito e Agronomia, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) e Universidade Potiguar (UNP), além de profissionais do Direito e da Biologia.

Seu nome faz referência ao sertão nordestino, a nossa região, de um povo que, apesar das duras secas, traz o brilho e a esperança de dias melhores, um povo que consegue se reinventar para sobreviver à falta de chuva e ao capital. Mas, principalmente, simboliza o "ser mais" aludido por Paulo Freire, a justa raiva do povo oprimido. Nos respaldamos nas sábias palavras de Paulo Freire, ao afirmar que,

Tenho o direito de ter raiva, de manifestá-la, de tê-la como motivação para minha briga tal qual tenho o direito de amar, de expressar meu amor ao mundo, de tê-lo como motivação de minha briga porque, histórico, vivo a história como tempo de possibilidade e não de determinação. Se a realidade fosse assim porque estivesse dito que assim teria de ser, não haveria sequer por que ter raiva. Meu direito à raiva pressupõe que, na experiência histórica da qual participo, o amanhã não é algo pré-datado, mas um desafio, um problema. A minha raiva, minha justa ira, se funda na minha revolta em face da negação do direito de "ser mais" inscrito na natureza dos seres humanos. Não posso, por isso, cruzar os braços fatalistamente diante da miséria, esvaziando, desta maneira, minha

responsabilidade no discurso cínico e “morno”, que fala da impossibilidade de mudar porque a realidade é mesmo assim. O discurso da acomodação ou de sua defesa, o discurso da exaltação do silêncio imposto de que resulta a imobilidade dos silenciados, o discurso do elogio da adaptação tomada como fado ou sina é um discurso negador da humanização de cuja responsabilidade não podemos nos eximir. (FREIRE, 2002, p. 30)

Esse grande educador popular justifica na “justa raiva” o direito de “ser mais”, o direito de não se acomodar diante da miséria e exploração achando que isso é natural, ou que seja um desígnio de Deus. O direito de “ser mais” reflete o direito de manifestação dos movimentos populares ao se contrapor perante o poder estatal em busca de seus direitos. Portanto, Ser-Tão vem do “ser mais” freiriano aliado à resistência teimosa de nosso sertão nordestino.

O Ser-Tão nasceu no ano de 2012, como forma de implantar na UERN um grupo de assessoria jurídica popular (AJUP) e, por meio desta, despertar nas(os) discentes daquela instituição, uma visão crítica do Direito, através do ensino jurídico comprometido com a Justiça social e a luta dos movimentos populares organizados.

Tendo, como uma de suas bases, a Rede de Advogadas e Advogados Populares (RENAP)⁵, o Ser-Tão se propõe a fazer assessoria jurídica universitária popular aos movi-

5 A RENAP é uma rede de alcance nacional de advogados que atuam com movimentos urbanos e rurais no Brasil. Desde seu surgimento é estreitamente vinculada ao MST, embora atualmente seus advogados atuem também junto a demandas relacionadas a questões indígenas, quebraadeiras de coco, quilombolas, comunicação comunitária, sindicatos, atingidos por barragens, luta por moradia urbana, dentre outros. Está organizada por meio de uma articulação descentralizada de advogados populares, sem personalidade jurídica, organizada em nível nacional, de forma horizontal, com o objetivo de dar suporte e otimizar a prestação da assessoria jurídica aos movimentos sociais. Sua coordenação, portanto, é informal e os advogados que a integram não são remunerados e contam com plena autonomia na execução de seus trabalhos (CARLET, 2010, p. 46).

mentos sociais e comunidades vulneráveis. Atualmente, é o grupo responsável pela assessoria jurídica do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra na região, e acompanha o movimento de resistência ao Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi.

De acordo com Ribas, a assessoria jurídica universitária popular é:

Uma prática jurídica insurgente desenvolvida por professores e estudantes universitários, ligados à universidade por meio de projetos de pesquisa, extensão ou estágio. Não se limita à assistência jurídica tradicional, mas trabalha com a assessoria jurídica popular na perspectiva da troca de saberes popular e científico. (RIBAS, 2008, p. 253)

É um modelo de extensão que se baseia em uma abordagem de educação libertadora e se contrapõe ao tecnicismo do assistencialismo jurídico. Pois, na assessoria jurídica universitária popular há a valorização das(os) sujeitos e da participação popular, é um espaço dialógico em que o Direito é transformado em um instrumento de luta para se alcançar a emancipação política do grupo.

Podemos dizer que as AJUPs realizam uma espécie de intervenção social no saber jurídico acadêmico, uma vez que se voltam, prioritariamente, para o trabalho com grupos socioculturalmente vulneráveis e desenvolvem atividades que se baseiam na educação popular em direitos humanos, como, também, em atender as demandas coletivas daquelas(es) que estão assessorando.

As assessorias jurídicas universitárias populares realizam uma redefinição do papel da educação como

ferramenta de acesso à Justiça, bem como concebem os direitos humanos como instrumentos jurídicos de reivindicações e proposições políticas para a transformação social.

Desse modo, o Ser-Tão é um grupo que tem por base uma perspectiva contra-hegemônica, freiriana, marxista, feminista e, principalmente, popular. Que finca a sua práxis sob duas perspectivas, a assessoria jurídica popular e a educação popular. A primeira se baseia na assessoria jurídica aos movimentos populares, assessorando-os tanto nas demandas judiciais como nos atos políticos de reivindicação de seus direitos. A segunda se desenvolve através das formações político-sociais sob a perspectiva da educação popular, realizadas junto aos grupos e movimentos sociais aos quais prestam assessoria. Tais formações têm como intuito fortalecer a luta desses sujeitos através da discussão de temas do cotidiano destas(es), de modo a contribuir para o re-conhecimento de seus direitos, e consequentemente, a sua emancipação.

4 O Ser-Tão e sua atuação na Chapada do Apodi/RN

Apodi é um município do Rio Grande do Norte situado na mesorregião Oeste Potiguar e na microrregião Chapada do Apodi. Possui uma região que se situa na Chapada do Apodi, e esta se estende por outros municípios do Rio Grande do Norte e do Ceará (PONTES, 2012).

O município dispõe de uma área de 1.602.480km² e uma população total de 34.763 habitantes, além disso, possui uma característica marcante, pois cerca de 50% da população total vive em zona rural (IBGE, 2010), em apro-

ximadamente 30 (trinta) comunidades rurais, algumas das quais provenientes da reforma agrária, como o Assentamento Moacir Lucena (MEDEIROS, 2013).

Enquanto que a dinâmica territorial, atualmente, nos informa uma mudança gradativa da população do meio rural para a zona urbana, em Apodi, percebe-se uma certa resistência no tocante à população rural permanecer no campo. Tal fato é constatado pelo grande número de comunidades rurais, sítios e assentamentos existentes na região.

Em meio a existência de uma considerável população rural baseada, sobretudo, na agricultura familiar, esta já tradicionalmente integrada ao cotidiano de várias comunidades rurais, como Quixabeira, Palmares, Moacir Lucena, dentre outras (PEREIRA, 2013), percebe-se a ocorrência de graves conflitos que envolvem a questão territorial.

Decorrente desde a desequilibrada distribuição de terras que permeia a história do Brasil, estando vinculada aos grandes latifúndios, que geram a existência de movimentos sociais de luta e resistência, como o MST (o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), que, em Apodi, se manifesta através do acampamento Edivan Pinto, situado às margens da BR 405.

O referido acampamento está localizado em uma gleba de terra por onde passará o Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi, o qual se baseia em uma lógica de produção atrelada à Revolução Verde e, sobretudo, aos ditames do modelo capitalista. Surgiu a partir do movimento de resistência das(os) agricultoras(es) da Chapada do Apodi/RN contra a implantação desse projeto de irrigação, uma vez que este perímetro desarticulará uma das maiores cadeias produtivas da agricultura familiar de base agroecológica de nosso país (PONTES, 2012).

Nessa perspectiva, o Acampamento Edivan Pinto tem como objetivo a oposição política ao perímetro irrigado, mas também a distribuição de terras em busca da constitucionalmente garantida reforma agrária.

Nesse contexto, o Projeto Ser-Tão atua enquanto assessoria jurídica popular destas(es) agricultoras(es) que resistem, insistentemente, às imposições do capital. Realizando a assessoria jurídica tanto no tocante à defesa judicial, – na Ação de Reintegração de Posse impetrada pelo proprietário das terras – como durante as suas manifestações políticas, quando, por exemplo, interditam uma BR, ou nos atos de ocupação. Além disso, também foram ministrados cursos de formação sociopolítica, sob as bases da educação popular, como uma forma de contribuir para/ com o fortalecimento do movimento.

Dessa maneira, o Projeto Ser-Tão, enquanto assessoria jurídica popular, tem sua atuação firmada como ator social integrante da resistência à implantação do Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi.

4.1 O Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi

Os perímetros irrigados concretizam a lógica de expansão propiciada pela Revolução Verde, fundamentando-se esta

Na melhoria do desempenho dos índices de produtividade agrícola, por meio da substituição dos moldes de produção locais, ou tradicionais, por um conjunto bem mais homogêneo de práticas tecnológicas; essas práticas incluem variedades vegetais, geneticamente melhoradas, muito exigentes em fertilizantes químicos de alta solubilidade, agrotóxicos com maior poder biocida,

irrigação e motomecanização. Esse conjunto tecnológico, também chamado de “pacote tecnológico”, forneceu, na Europa e nos EUA, as condições necessárias à adoção em larga escala dos sistemas monoculturais. (EHLERS, 1996)

Lógica que o Brasil abraçou na década de 1970, consolidando e ampliando assim, o projeto geopolítico de expansão dos interesses do capital no campo e de controle da reação popular, fortalecendo empresas nacionais e transnacionais do agronegócio que se instalam no semiárido para produzir *commodities* agrícolas, a partir de terra, água e mão de obra, facilidades de infraestrutura e de financiamento, encontrando condições políticas e institucionais cada vez mais favoráveis (DOSSIÊ PERÍMETROS IRRIGADOS, 2015).

Dessa maneira, a lógica que permeia o Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi baseia-se nos ditames do agronegócio, como a existência da monocultura, uso de defensivos agrícolas e a intenção de satisfazer o mercado de consumo externo.

Grande parte da população rural de Apodi está localizada na zona rural, e é da terra que é extraído o sustento das famílias lá existentes, caracterizando mais que o simples uso da terra, há verdadeiramente uma identidade com o território em que as(os) agricultoras(es) estão localizadas(os). Paul Little chega a definir a territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território”, e prossegue afirmando que “o fato de que um território surge diretamente das condutas de territoriali-

dade de um grupo social implica que qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos” (LITTLE, 2012, p. 3).

Nesse contexto, historicamente, Apodi tem articulado sua economia na produção agrícola tradicional, de sequeiro, com fortes experiências sustentáveis, bem como na pecuária de ovinos e caprinos. Outro elemento que se destaca na economia rural de Apodi é a produção de mel, sem utilização de agrotóxicos, que tem gerado renda e aumentado a qualidade de vida dos agricultores da região (DOSSIÊ DENÚNCIA, 2012).

A implantação de um modelo de agricultura baseado no uso exacerbado de defensivos agrícolas, plantações em monocultura, destoa-se do que, há muito tempo, já existe na Chapada do Apodi, uma agricultura familiar com vistas ao desenvolvimento local e regional.

Tal fato, desde o ano de 2012, desencadeou uma resistência visível de vários seguimentos da sociedade como a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares dos estados do Rio Grande do Norte e do Ceará (RENAP/RN-CE), Comissão Pastoral da Terra, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Apodi/RN, Via Campesina, Grupo de Estudos em Direito Crítico, Marxismo e América Latina (GEDIC), Projeto Ser-Tão, Coopervida, FETARN, Centro Feminista 8 de Março, Centro Terra Viva, Rede Pardal, ASA – Potiguar, Fórum da Agricultura Familiar de Apodi, Associação dos Pequenos Produtores da Agrovila Palmares, Escritório Popular, Centro de Referência em Direitos Humanos – UFRN, Pastoral Operária/RN, Mire, Grito dos Excluídos(as) (DOSSIÊ DENÚNCIA, 2012), no sentido da não aceitação da imposição de um modelo de agricultura baseado numa lógica

capitalista, não respeito ao meio ambiente e as demais formas de agricultura existentes no local.

O Projeto Ser-Tão atua, nesse contexto, enquanto assessoria jurídica popular, bem como divulgador dos direitos básicos que a população possui. Nesse sentido, a primeira iniciativa tomada para fortalecer esse movimento de resistência à implantação do perímetro irrigado foi visitar as comunidades que seriam atingidas diretamente pelo projeto:

Onde aproveitávamos para realizar reuniões com o povo, buscando sempre explicar o que estava acontecendo e quais os seus direitos. Conversávamos atentamente com os(as) moradores(as) de cada comunidade, que sempre nos expressavam o vínculo afetivo com aquele território e os motivos pelos quais estavam lutando para permanecer naquelas terras. (PINTO et al., 2015)

Ademais, em paralelo a essas visitas, foram realizadas diversas reuniões, seminários, palestras, manifestos, entrevistas, estudos demonstrando a inviabilidade desse projeto, bem como atos políticos sociais.

[...] destacando-se o ato do dia 25 de julho de 2012, que conseguiu reunir cerca de 3.000 (três mil) agricultores(as), bem como o do dia 10 de dezembro do mesmo ano, onde, através de uma articulação da Marcha Mundial das Mulheres, agricultores(as), movimentos sociais e várias organizações "gritaram" para e em todo o mundo "Somos tod@s Apodi", realizando uma mobilização que aconteceu durante as vinte e quatro horas desse dia, em todos os estados do Brasil e em vários países. (PINTO et al., 2015)

Estes atos expressavam a insatisfação das(os) agricultoras(es) da Chapada do Apodi com relação ao modelo de desenvolvimento proposto pelo Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), através do Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi. Além disso, reafirmavam para a sociedade e o poder estatal que aquele era um território da agricultura familiar.

Também foi produzido pelo Projeto Ser-Tão, em parceria com diversas entidades, um Dossiê-Denúncia denominado "Projeto da Morte: Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi", tendo por base a análise comparativa do Relatório de Impactos Ambientais (RIMA) com a legislação brasileira, onde ficou demonstrada uma série de contradições e irregularidades desse projeto de irrigação.

Desse modo, o referido dossiê foi divulgado em diversos sítios da internet, como o Brasil de Fato e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), além de ter sido entregue a vários órgãos estaduais e federais dos Poderes Judiciário e Executivo, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do RN (SEMARH/RN), dentre outros.

O intuito do Dossiê-Denúncia "Projeto da Morte" era acionar juridicamente o Estado no tocante às violações aos direitos humanos, sociais, culturais e patrimoniais que estavam acontecendo na Chapada do Apodi/RN, bem como divulgar amplamente para a sociedade o conflito socioambiental e territorial existente na região.

Além disso, o Projeto Ser-Tão apresentou, em nome do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Apodi (STTR), uma representação ao Ministério Público Federal (MPF), apresentando as violações de direitos que estavam ocorrendo na Chapada do Apodi e reivindicando a sua intervenção.

Desse modo, após ouvir as(os) agricultoras(es) atingidas(os), o MPF ingressou com a Ação Civil Pública n. 0001697-43.2013.4.05.8401, requerendo, dentre outros, os seguintes pedidos:

a) A concessão da antecipação da tutela, *inaudita altera pars*, a fim de que fosse determinada ao DNOCS a imediata paralisação das obras do Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi, até a aprovação do novo projeto executivo da obra, da apresentação do novo estudo de impacto ambiental, ou da correção e atualização do já existente, da obtenção de novas licenças ambientais, bem como da realização de audiência pública com as comunidades impactadas e o esclarecimento de toda a situação fática apresentada;

b) Que a União Federal, assim como o estado do Rio Grande do Norte, se abstivessem de efetuar quaisquer repasses financeiros ao DNOCS em razão da citada obra, bem como praticar qualquer ato tendente à concretização do Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi, até que o DNOCS atendesse a determinação anterior.

c) A suspensão do procedimento de licenciamento ambiental (tombado sob o número IDEMA 2011-048567/TEC/LI-0078) para a obra do Perímetro

Irrigado Santa Cruz do Apodi, que se encontrava em tramitação no IDEMA;

d) Que fosse determinado ao IDEMA que não concedesse novas licenças para a obra do Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi, até que o DNOCS atendesse ao contido no item a) supra;

e) A cominação de multa diária para caso de descumprimento da decisão liminar, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Convém mencionar que, para a construção dessa Ação Civil Pública, o MPF se baseou política e juridicamente, principalmente, no material fornecido pelo Ser-Tão, a saber: o Dossiê-Denúncia Projeto da Morte, Boletins de Ocorrência e fotos das invasões de terras praticadas pelos servidores do DNOCS, estudos de renomados estudiosos comprovando a inviabilidade do projeto – como Raquel Riggotto, professora da UFC, pesquisadora na área de Saúde Coletiva e coordenadora do Núcleo TRAMAS, João Abner Guimarães Júnior, professor da UFRN, e Dr. Engenheiro com atuação na área de Recursos Hídricos, Andrezza Graziella Veríssimo Pontes, professora da UERN, pesquisadora na área de Saúde Pública e membro do Núcleo TRAMAS, dentre outros – e depoimentos das(os) agricultoras(es) sobre as violações de direitos que estavam sofrendo.

Todavia, apesar de todas as alegações fáticas e jurídicas no tocante às violações de direitos sofridas pelo povo da Chapada do Apodi/RN, bem como da documentação comprobatória, a liminar da ACP foi indeferida sob a alegação de que “a paralisação da obra sem motivo impe-

rativo para tanto acarretaria prejuízo aos cofres públicos oriundos, em um primeiro momento, da desmobilização das máquinas e dos trabalhadores e, em seguida, da remobilização da força de trabalho, uma vez que a obra já se iniciou”. Diante de tal negação, o MPF agravou a decisão supra e, até o presente momento, a ACP continua tramitando.

Quanto ao perímetro irrigado, está em fase de implantação da primeira etapa, contudo, as obras encontram-se paralisadas por falta de recursos financeiros.

4.2 O acampamento Edivan Pinto e a resistência das(os) invisíveis

O acampamento Edivan Pinto, hoje, é o maior símbolo de resistência à implantação do Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi. Situado às margens da BR 405, na zona rural do município de Apodi, inicialmente contava com cerca de 1.280 famílias em situação de vulnerabilidade e violações de direitos básicos, como água, saneamento básico, segurança, energia, habitação e, sobretudo, de terra. São pessoas que fazem parte de uma realidade brasileira, mas que são invisibilizadas e vivem à margem da sociedade no que diz respeito aos direitos básicos.

Mesmo assim, “Os sem-terra se educam, quer dizer, se humanizam e se formam como sujeitos sociais no próprio movimento da luta que diretamente desencadeiam” (CALDART, 2001, p. 213), ou seja, elas(es), ao se empoderar e se reconhecer enquanto sujeitos históricos, desenvolvem ações insurgentes contra o Estado e as forças que as(os) oprimem.

Baseado na lógica da educação popular, o Ser-Tão realizou diversas oficinas no acampamento Edivan Pinto, visando a divulgação de direitos básicos que as(os) acampadas(os) possuem e como maneira de fortalecer a resistência e a união das famílias que lá estão.

Cumprе destacar que o Ser-Tão desenvolveu uma rica experiência em educação e assessoria jurídica popular no acampamento Edivan Pinto, baseando-se sempre numa perspectiva de aplicação dos direitos humanos.

Agregado e essa iniciativa de divulgação e promoção de direitos básicos, o projeto também atua juridicamente na assessoria do movimento. Assim, em que pese a liminar de Reintegração de Posse, ajuizada pelo proprietário daquelas terras, ter sido analisada e deferida pelo juízo, o acampamento não se desfez. Atualmente, conta com aproximadamente 100 famílias, está localizado na outra margem da BR 405 e segue, firmemente, insurgindo-se contra o “Projeto da Morte”.

Considerações finais

A luta por uma sociedade mais justa e igualitária não deve permanecer apenas no campo das hipóteses. Ela é contínua e árdua, requerendo das(os) atoras(es) sociais importantes contribuições para que uma grande parcela da sociedade deixe a zona da ausência de direitos básicos e invisibilidade.

O Projeto Ser-Tão, enquanto experiência de extensão do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), está demonstrando na prática a possibilidade concreta de mudar a realidade da qual fazemos parte.

Ainda são mudanças pontuais e em um determinado contexto histórico social, todavia as alterações já iniciadas dão voz e grito às(aos) excluídas(os) que passam invisíveis, sem direitos básicos respeitados numa sociedade cada vez mais imbuída em concentrar riquezas e em manter as atuais e dissonantes desigualdades sociais.

Como instrumento de luta e veiculação de direitos fundamentais, é importante que as ações do Projeto Ser-Tão continuem e sejam cada vez mais divulgadas e ampliadas, pois são ações como estas que auxiliam na construção de um novo Direito, nascido das reivindicações e lutas sociais. Um Direito construído pelo povo oprimido que, ao se empoderar, luta insistentemente contra as forças opressoras pela efetivação de suas necessidades.

Referências

BRASIL. Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS. *Relatório de Impacto Ambiental – RIMA*, referente à implantação do Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi, situado nos municípios de Apodi e Felipe Guerra, no estado do Rio Grande do Norte. Acquatool Consultoria, 2009.

_____. *Decreto de 10 de junho de 2011*. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, a área de terra que menciona, localizada no município de Apodi, no estado do Rio Grande do Norte. Diário Oficial da União. Brasília/DF, 10 jun 2011.

CALDAR, Roseli Salete. O MST e a formação dos sem-terra: o movimento social como princípio educativo. *Estud. av.* [on-line]. 2001, vol. 15, n. 43, p. 207-224. ISSN 1806-9592.

CARLET, Flávia. *Advocacia popular: práticas jurídicas e sociais no acesso ao Direito e à Justiça aos movimentos de luta pela terra*. 2010. 130 f. Dissertação (Pós-graduação) – Curso de Mestrado em Direito, Estado e Constituição, UnB, Brasília, 2010.

CARVALHO, Amilton Bueno de. *Magistratura e Direito Alternativo*. 2. ed. São Paulo: Editora Acadêmica, 1996.

DINIZ, Alvida Sales et al. *Dossiê Perímetros Irrigados*. Disponível em: <http://dossie_perimetrosirrigados.net/apresentacao/>. Acesso em: 29 ago. 2015.

DOSSIÊ-DENÚNCIA PROJETO DA MORTE. *Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi/RN*. Mossoró/RN, 2012.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

EHLERS, Eduardo. *Agricultura Sustentável – Origens e perspectivas de um novo paradigma*. São Paulo: Livros da Terra, 1996. 178 p.

LITTLE, Paul. *Territórios sociais e povos tradicionais No Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Série Antropológica. Disponível em: <<http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/paullittle.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

LYRA FILHO, Roberto. Por que estudar Direito, hoje? In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. (Org.). *Introdução Crítica ao Direito*. 4. ed. Brasília: UNB, 1993. (Série O Direito achado na rua), v. 1 Disponível em: <http://issuu.com/assessoria-juridicapopular/docs/1984_por_que_estudar_direito_hoje_lyra_filho>. Acesso em: 20 set. 2015.

MEDEIROS, João Paulo do Vale. *Ecossocialismo: a gênese de uma ecologia social em assentamentos de reforma agrária a partir dos movimentos sociais do campo*. Brasil, Natal, dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – UFRN, 2013.

PEREIRA, Magda Fabiana do Amaral. *Conflito Socioambiental frente à implantação de perímetro irrigado na Chapada do Apodi/RN na perspectiva dos resistentes*. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Universidade Federal do Ceará – UFC, 2013, 175 f.

PINTO, Maria do Socorro Diógenes; BRASIL, Jaqueline Daniele de Oliveira; FONSÊCA Gilmar Júnior; MEDEIROS, João Paulo do Vale de. *Estratégias de assessoria jurídica popular: o conflito socioambiental na Chapada do Apodi/RN*. Rede Latino-Americana de Antropologia Jurídica. Encontro Nordeste 2015, São Luiz, 2015.

PONTES, Andrezza Graziela Veríssimo. *Saúde do trabalhador e saúde ambiental: articulando universidade, SUS e movimentos sociais em território rural*. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Universidade Federal do Ceará – UFC, 2012, 263 f.

RIBAS, Luiz Otávio. Assessoria jurídica universitária popular. In: *Captura Críptica: direito, política e atualidade*. Florianópolis, v. 1, n. 1, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.ccj.ufsc.br/capturacriptica/documents/n1v1/parciais/ribas2.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

EDUCAÇÃO EM DIREITOS: SENTIDOS E PRÁTICAS A PARTIR DO CONTRASTE E DO DIÁLOGO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS E DA ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR

Marilha Gabriela Reverendo Garau*
Vladimir de Carvalho Luz**

Resumo

O presente trabalho problematiza os sentidos da expressão “educação em direitos” a partir dos contrastes e diálogos entre o campo institucional de atuação das Defensorias Públicas e das concepções e práticas das

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Advogada. Pesquisadora do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC). Assessora Popular do TaCAP – Tamoios Coletivo de Assessoria Popular.

** Professor adjunto da Universidade Federal Fluminense, Curso de Graduação em Segurança Pública da Faculdade de Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). Assessor Popular do TaCAP – Tamoios Coletivo de Assessoria Popular.

assessorias jurídicas populares. Num primeiro momento, delimita-se uma concepção preliminar de educação, a partir de Paulo Freire, como eixo orientador inicial, tendo em vista se tratar de uma abordagem comum no campo das assessorias populares. Em seguida, busca-se compreender os sentidos da “educação em direitos”, a partir da análise normativa institucional das Defensorias Públicas, suas práticas/concepções expressas, contrastando-as com a práxis das assessorias jurídicas populares. Para realizar tal contraste compreensivo, descreve-se um caso singular no campo da educação popular: o Projeto Juristas Leigos. Como considerações finais, apontam-se algumas hipóteses de trabalho sobre os sentidos não tão evidentes da noção de educação em direitos decorrentes do contraste operado.

Palavras-chave: Educação em direitos. Assessoria jurídica popular. Defensoria Pública.

1 Introdução: breve excursão

O que significa “educação em direitos”? A questão, à primeira vista, parece evidente. Uma resposta espontânea poderia ser assim formulada: “informar às pessoas quais são seus direitos para que elas saibam agir quando estes forem violados”. Sem negar este sentido imediato, todavia, ao se investigar práticas, concepções e discursos oriundos das experiências dos campos populares, percebe-se que os vínculos e possibilidades de união entre educação e Direito podem ter sentidos outros não tão evidentes. É que, ainda que seja trivial ressaltar, o significado de “educação em direitos” depende de quais sentidos atribuímos ao Direito e à educação.

“Educação” e “Direito” são duas noções, duas instituições fundamentais para o imaginário e para a constituição do laço social moderno. Ao lado dessas duas noções, talvez apenas as ideias seminais de “democracia” e de “cidadania” disputem tão fortemente a atenção dos pesquisadores, da opinião pública, da política e dos operadores do Direito na contemporaneidade. Sob a rubrica “Educação”, por exemplo, assentam-se inúmeras concepções filosóficas sobre a formação do “humano”, uma Paideia (JAEGER, 1940) no sentido grego clássico. Com efeito, das múltiplas visões sobre educação ou do ato de “educar” derivam as possibilidades concretas de sobrevivência da espécie e do aprimoramento técnico-social, mas também se extrai uma certa noção ético-moral da condição humana, a partir da qual a ideia de “educação”, seja qual for seu sentido histórico, está organicamente vinculada.

Assim como a educação, o Direito se apresenta a partir de várias concepções em constante disputa histórica. O Direito, ao menos como experiência ocidental, e que se concretiza em instituições, saberes, práticas e o uso da força, tal qual a noção de educação, ocupa lugar central no debate sobre a administração dos conflitos no mundo contemporâneo. Nesse sentido, o Direito moderno, e mais propriamente após o Constitucionalismo do século XX, passa a ocupar os locais de fala e de legitimação da ação e da mediação dos conflitos sociais fundamentais, atravessando decisivamente os campos da política, da economia e da moral. A própria noção liberal de democracia resultou na vinculação entre cidadania como sendo a titularidade de direitos oponíveis em face do Estado (HABERMAS, 2007), imbricando a subjetividade política à subjetividade jurídica dos cidadãos. Em outras palavras, o Direito passa

a ser uma gramática corrente – mas não a única – do laço comunitário contemporâneo. Falar em direitos, portanto, é falar desses importantes sentidos em disputa em cada momento específico da correlação de forças da vida social.

O presente trabalho não tem a mínima pretensão de esgotar as múltiplas facetas deste secular debate sobre os sentidos de “educação” e de “Direito”. Todavia, à guisa de introdução, este pequeno introito apenas serve de alerta, no sentido de registrar que o tema “educação em direitos”, no fundo, está imerso numa complexa cadeia de reflexões em diversas áreas do conhecimento. Assim sendo, mesmo não sendo possível, nem desejável aqui, verticalizar essas ponderações, importante demarcar que uma ação denominada “educação em direitos” não se opera como mera técnica, mas está assentada em um campo reflexivo bem mais alargado sobre os seus sentidos e suas representações históricas. Outrossim, implementar um processo concreto de “educação em direitos” que se reivindique crítico e popular passa por ter em conta a complexidade de fundo aqui apontada.

Tendo em vista tais ponderações prévias, o objetivo deste trabalho é destacar possíveis sentidos ainda não tão perceptíveis sobre a atividade denominada “educação em direitos”, pauta importante no atual cenário das missões institucionais das Defensorias Públicas brasileiras. Na percepção/construção destes sentidos “ocultos”, buscou-se contrastar, em linhas gerais, elementos da concepção/atuação das Defensorias Públicas com uma experiência educativa típica de uma assessoria jurídica popular. Para realizar tal contraste, em face da numerosa gama de experiências no campo da educação jurídica popular, optou-se

pela abordagem específica do “Curso de Formação e Monitoramento de Juristas Leigos – Projeto Juristas Leigos”, realizado no estado da Bahia.

O trabalho está estruturado em três partes: primeiro, demarca-se um dos sentidos possíveis da ideia de “Educação”, a partir da concepção de Paulo Freire, abordagem que se mostra como elemento central da práxis das assessorias populares; num segundo momento, descreve-se, em linhas gerais, os sentidos normativos da concepção “educação em direitos” à luz da institucional e práticas das Defensorias Públicas, apontando, ainda, algumas experiências nesta esfera; no terceiro momento, apresentam-se os sentidos da “educação em Direito” a partir da abordagem das assessorias jurídicas populares, tendo como caso específico o “Curso de Formação e Monitoramento de Juristas Leigos”. Como considerações finais, são apresentadas, a partir de uma reflexão comparativa/contrastiva, algumas hipóteses de trabalho sobre os sentidos que “educação em direitos” pode ter em ambos os campos estudados.

Por fim, ainda que a pesquisa contrastiva, mesmo feita em pequena escala, não convenha para apontar ou hierarquizar os modelos em análise, mas sim marcar diferenças entre as experiências estudadas, a presente reflexão não deixa de ter uma intencionalidade, no sentido de se colocar como uma reflexão capaz de contribuir para o aprimoramento de práticas. Assim sendo, a pesquisa em apreço tem um desiderato de buscar, a partir da reflexão teórica, contribuir com forças criativas no campo do experimentalismo institucional do apoio jurídico popular (estatal ou não estatal).

Esse campo de abordagem, registre-se, já vem sendo objeto de estudo e apreciação, notadamente sobre os diálogos possíveis entre as assessorias jurídicas populares (doravante AJUPs) e as abordagens educativas nas Defensorias Públicas.¹ Dito de outra forma, sem pretensões de completude, a presente reflexão busca somar esforços com outros já disponíveis no sentido de estreitar os diálogos entre as AJUPs e as Defensorias Públicas. No esforço de pesquisa aqui empreendido, ainda que pontual e reduzido, tem-se por mote a provocadora expressão de Boaventura de Sousa Santos, para o qual a crítica de uma “razão indolente”, portanto descolada dos saberes da vida, deve se voltar decisivamente contra o “desperdício da experiência” (SANTOS, 2000). No fundo, é do diálogo, da preservação e do aprimoramento destas experiências que nasce a ideia motriz desta breve pesquisa.

2 Ponto de partida dos sentidos - a questão da educação em Paulo Freire: o que é e quem educa quem?

2.1 De que educação está se falando?

Ainda sem perquirir os vários sentidos da expressão “educação em direitos” a partir das ações e dos discursos das Defensorias e das AJUPs, pode-se partir da seguinte premissa: qualquer que seja a relação entre educação e Direito, esta insere as figuras do assessor jurídico popular e do defensor público no campo de um agir pedagógico, ou seja, no campo da construção e da mediação de conhe-

1 Ver os trabalhos de Matos, 2013; Maia et. al, 2013; Ribas, 2008; Góes Junior, 2008.

cimentos. Nesse sentido preliminar, resta evidente que há uma relação pedagógica que medeia qualquer atuação entre educação e Direito, seja entre o assessor e a comunidade ou entre o defensor e o assistido. Daí nasce a pergunta: de que tipo de educação se está falando? Nessa perspectiva, este tópico inicial demarca a abordagem de Paulo Freire sobre o processo de conhecimento/aprendizado como eixo inicial de problematização do tema. A escolha desta abordagem não é arbitrária.

Como serão abordadas em momento posterior, as experiências de “educação popular” oriundas de coletivos de AJUPs fazem, expressa ou indiretamente, referência ao pensamento de Paulo Freire como abordagem orientadora. Dentro das limitações deste trabalho, não se pode exaurir a riqueza do pensamento freiriano no campo educacional, sendo aqui delimitados alguns dos seus elementos para orientar a problematização proposta, sendo eles: a) o caráter emancipatório da educação, b) o processo dialógico de educação e, por fim, e) a questão da Comunicação.

Ao indicar Paulo Freire como referência inicial, é possível estabelecê-lo como um autor que apresenta contrapontos em relação a certas concepções tradicionais de educação, liberais, tecnicistas ou individualistas. Nessa perspectiva, educar de forma crítica seria um processo de tomada de consciência. Esse processo é sempre entendido como caminho de “libertação”, “emancipação” ou “desalienação”. Esses termos decorrem da constatação de que os sujeitos históricos se inserem em contextos de opressão, e a educação é um processo de tomada de consciência desta realidade e de sua modificação. Assim:

A conscientização é isto: tomar posse da realidade; por esta razão, e por causa da radicação utópica que a informa, é um afastamento da realidade. A conscientização produz a desmitologização. É evidente e impressionante, mas os opressores jamais poderão provocar a conscientização para a libertação: como desmitologizar, se eu oprimo? Ao contrário, porque sou opressor, tenho a tendência a mistificar a realidade que se dá à captação dos oprimidos, para os quais a captação é feita de maneira mística e não crítica. O trabalho humanizante não poderá ser outro senão o trabalho da desmistificação. (FREIRE, 1979, p.16)

Educação como processo de tomada de consciência é, portanto, processo dialógico. Nesse sentido, há um verdadeiro axioma que indica que “Ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo” (FREIRE, 1987). Em primeiro lugar, a educação vista por este *prima* é uma tarefa coletiva, intersubjetiva, e historicizada num contexto específico. Também é importante destacar desta percepção educacional, a crítica freiriana à concepção bancária de educação, na qual o educando é apenas um repositório passivo de informações, acrítico e, portanto, não autônomo.

2.2 Quem educa quem?

Na abordagem em foco está se falando de um processo de dialogicidade que tem uma teleologia: a autonomia dos sujeitos. Para o que se problematiza neste trabalho, essa concepção de educação libertadora e dialógica, ressignifica os papéis tradicionais do educador e do educando, sendo que:

Desta maneira, o educador já não é o que apenas educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando que ao ser educado, também educa. Ambos, assim, se tornam sujeitos do processo em que crescem juntos e em que os “argumentos de autoridade” já não valem. Em que, para ser-se, funcionalmente autoridade, se necessita de estar sendo com as liberdades e não contra elas. (FREIRE, 2004, p. 68)

Ainda sem adentrar nas atuações específicas de defensores públicos e assessores jurídicos populares quando tratam de “educação em direitos”, adotando-se a perspectiva freiriana de educação, estes sujeitos deveriam estar orientados em desmistificar o papel do monopólio do saber e investir no reconhecimento e na partilha de saberes, sem com isso negar as especificidades de cada campo de conhecimento. Nesse sentido, uma “educação em direitos”, em tese libertadora, partiria da ressignificação do papel dos sujeitos envolvidos, notadamente na quebra da classificação conservadora de monopólio e transmissão de saber, para uma postura aberta de diálogo e de partilha. Não há, assim, um ente especial que educa o outro, há um processo de troca constante.

Ainda de forma muito reduzida e pontual, ao lado da questão da educação para autonomia e da dialogicidade, Freire discute um importante aspecto quando tematiza a questão da extensão universitária: a Comunicação. Mesmo entendendo que todos estes conceitos se articulam em um “*corpus*” teórico amplo e complexo, a questão da ideia de Comunicação pode iluminar os contrastes que serão efetuados no momento posterior.

Em sua obra *Comunicação ou extensão*, Freire faz uma crítica a certas práticas assistencialistas da extensão universitária, em 1968, tendo por mote a experiência havida entre agrônomos e camponeses. Como aponta Souza (2004, p. 19), da crítica desta experiência particular de prática assistencialista, Freire propõe a modificação da denominação de extensão para comunicação. Esta modificação tem uma natureza semântica e gnosiológica, pois, em sua concepção, para agir como educador libertador, o agrônomo não deve “estender” seu saber técnico ao camponês. Nesse sentido:

Este, sim, é o trabalho autêntico do agrônomo como educador, do agrônomo como um especialista, que atua com outros homens sobre a realidade que os mediatiza. Não lhe cabe, portanto, de uma perspectiva realmente humanista, estender suas técnicas, entregá-las, prescrevê-las; não lhe cabe persuadir nem fazer dos camponeses o papel em branco para sua propaganda. Como educador, se recusa a “domesticação” dos homens, sua tarefa corresponde ao conceito de comunicação, não ao de extensão. (FREIRE, 1983)

Feito este brevíssimo acerto semântico inicial sobre a ideia de educação de que se parte, segue-se para o segundo momento, no qual se busca compreender os sentidos possíveis da “educação em direitos” a partir da normativas e práticas institucionais de algumas Defensorias Públicas.

3 Educação em direitos e funções institucionais da Defensoria Pública

No campo da Defensoria Pública, “educar em direitos” corresponde a um conjunto de ações no âmbito das funções institucionais deste órgão. Os primeiros sentidos que podem ser averiguados, no plano institucional-normativo, oscilam em regras gerais orientadoras para normas específicas dos entes federados. Nesta esfera formal, o primeiro sentido “educativo” está presente no campo das ações voltadas para “orientação jurídica”.

Nesse sentido, em atendimento à missão constitucional atribuída à Defensoria Pública, o texto original da Lei Complementar n. 80/94 dispunha, ao menos sobre 11 atribuições funcionais que diziam respeito, basicamente, à orientação jurídica, atuação extrajudicial na promoção de conciliações e patrocínio em demandas judiciais e administrativas em prol de indivíduos hipossuficientes. A aprovação da Lei Complementar n. 132/09 alterou, substancialmente, o texto da Lei Complementar n. 80/94, sobretudo no que se refere a assuntos relacionados ao regime jurídico nacional da Defensoria Pública no Brasil. Neste contexto, tais modificações abrangem diversos aspectos de ordem formal e substancial.

A partir desta alteração, as funções institucionais da Defensoria Pública foram ampliadas², no sentido de alocar sob responsabilidade da instituição um rol, não exaustivo, de vinte itens voltados à orientação jurídica e à promoção de direitos humanos, bem como à defesa dos direitos

2 Fonte: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

individuais e coletivos, especificando os pressupostos da Defensoria Pública enquanto instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Neste ínterim, um dos acréscimos trazidos pela Lei Complementar n. 132/09, em seu art. 4º, III, atribui à Defensoria Pública, enquanto instituição, a função de “promover a difusão e a *conscientização* dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico” (grifo nosso).

Da análise do texto da Lei Complementar n. 80/94, é possível inferir que não havia qualquer referência acerca da função da Defensoria Pública no que tange a ações educativas-orientadoras. Enquanto que, com o advento da LC n. 132/09, passa a ser expressa a missão de difusão “conscientização” nas esferas dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, entendendo ser esta uma típica ação pedagógico-educativa. Dessa forma, o dispositivo funciona como um norte da atuação das Defensorias Públicas em escala nacional, apontando um sentido claro de cunho com função institucional.

No plano normativo geral, pode-se concluir provisoriamente: conscientização é um termo-chave, a partir do qual funções específicas dos defensores públicos, em suas diversas esferas nos entes federativos, podem atuar.

Uma análise mais detida do dispositivo possibilita perceber a elevação da difusão da conscientização em direitos enquanto atividade vinculada à própria efetividade de direitos, sobretudo no que se refere ao acesso à Justiça e à cidadania. Ressalta-se, por oportuno, que a lei distingue difusão da conscientização de atividades processuais e extraprocessuais. Ora, não é por acaso que o inciso I da Lei Complementar n. 132/09 usa a expressão “orientação

jurídica”, destacando-a da proposta de difusão da conscientização em direitos, consubstanciada no inciso III.

Dessa forma, à luz desta variação normativa, é possível inferir que o defensor público passa a ter como função pedagógica uma atribuição que exacerba a mera orientação jurídica análoga à prestada pela figura do advogado, cujas atividades são resumidas à postulação judicial e/ou extrajudicial, na medida em que passa a exercer o papel de difusor e conscientizador (educador).

Não obstante a disposição sobre educação em direitos (em seu sentido geral) a título nacional ter ganhado conotação específica em norma geral tão somente no ano de 2009, em outros estados da Federação já existiam dispositivos pretéritos versando acerca do assunto, no âmbito de suas respectivas leis orgânicas da Defensoria Pública estadual.

O estado do Piauí foi precursor, ao tratar sobre o assunto, no âmbito da Lei Complementar n. 59/05, que determina a função institucional de “informar, conscientizar e motivar a população carente, inclusive por intermédio de diferentes meios de comunicação”³. Em 2006, três outros estados brasileiros (Bahia, Pará e São Paulo), no gozo de suas competências legislativas, preocuparam-se em abordar o tema ao legislar sobre a organização de suas Defensorias Públicas. Mais recentemente, o estado do Paraná também dispôs sobre o assunto ao editar legislação complementar; de igual modo, o Espírito Santo acrescentou a disposição acerca da educação em direitos ao texto original de sua Lei Complementar.

³ Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/14_Piau_-_Lei_Complementar.TIF>. Consulta em: 20/8/2015. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

A Defensoria do Pará, ao tratar sobre o assunto no âmbito da Lei Complementar n. 54/06, artigo 6º, XII⁴, já dispunha sobre o tema ao explicitar que “manter ações preventivas e educacionais, visando à conscientização dos direitos e deveres da pessoa humana”, integra o rol de funções institucionais da Defensoria Pública.

No caso da Bahia, o inciso III do artigo 7º da Lei Complementar n. 26/06 estabelece a promoção da difusão e da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico⁵. A redação do texto é o que mais se aproxima à redação do artigo 4º da Lei Complementar n. 132/06, o que nos leva a acreditar que o legislador bebeu da fonte da legislação baiana como inspiração para a redação final do dispositivo a título nacional.

A Defensoria Pública de São Paulo reiterou a orientação no inciso II do artigo 5º da Lei Complementar n. 988/06⁶. Com efeito, o dispositivo atribui competência de informar, conscientizar e motivar a população carente a respeito de seus direitos e garantias fundamentais, por meio dos mais diversos meios de comunicação. Ora, além de dispor sobre a incumbência de educação em direitos, a Defensoria Pública paulista vai além ao especificar a forma pela qual tal proposta deve ser promovida, uma vez que, mais à frente, no artigo 65 da mesma lei, determina que a promoção e a divulgação destas informações é de competência da Coordenadoria de Comunicação, órgão auxiliar da Defensoria Pública do estado.

4 Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/4_Par_-_Lei_Complementar.pdf>. Consulta em: 20/9/2015>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

5 Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/9_BAHIA_Lei_comp26_06.pdf>. Consulta: 20/8/2015. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

6 Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/24_S_o_Paulo_Lei_Complementar_n__1050.pdf>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

Mais recentemente, em 2011, o estado do Paraná⁷, ao instituir sua Defensoria Pública, reproduziu o dispositivo da Lei Complementar n. 132/09. Espírito Santo fez o mesmo no seio da Lei Complementar n. 55/94, que incluiu no inciso III do artigo 1º-C como função institucional da Defensoria Pública “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”⁸. As demais defensorias não incluíram expressamente no texto de suas leis complementares o assunto como função institucional. Inobstante, todas estão submetidas à disposição da Lei Complementar n. 132/09 tendo, portanto, como função institucional, promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

3.1 Os sentidos da “educação em direitos” a partir de algumas práticas institucionais das Defensorias Públicas

De uma disposição institucional genérica de “orientação”, “informação”, verificou-se a ampliação de sentidos para atuação institucional de “difusão e conscientização de direitos”. Neste processo, a expressão “educação em direitos” passa a ter maior visibilidade e a fazer parte das práticas institucionais das Defensorias Públicas brasileiras. Neste ponto, indo além do plano normativo-institucional, cabe registrar o desenvolvimento do sentido de “educação em direitos” no campo de algumas experiências de Defensorias Públicas.

7 Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/sc_integras/projetos/PLC2011000359.htm>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

8 Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/Lei_Org_nica_da_Defensoria_do_Esp_rito_Santo_.pdf>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

Em maio de 2015, a ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos lançou o “II Relatório nacional de atuações coletivas da Defensoria Pública”, que trouxe um capítulo específico sobre “educação em direitos⁹”, trazendo a conhecimento público a atuação da Defensoria Pública em âmbito nacional no que se relaciona a esta temática¹⁰.

O relatório apontou a experiência da Defensoria Pública do Amazonas, que promoveu um curso de defensores populares, do qual participaram 80 pessoas dentre líderes comunitários, presidentes de associações e conselheiros tutelares.

O curso foi dividido em oito módulos, abrangendo os seguintes temas: Educação em Direitos para a Sociedade e o Desenvolvimento da Cidadania; Posse e Propriedade Urbana; Direitos do Cidadão Frente ao Sistema de Água, Energia, Telefonia e Sistema Único de Saúde; Direito a Moradia e Casas Populares; Proteção Jurídica do Indígena e de Pessoas Portadoras de Deficiência; Direito da Criança e do Adolescente; Acesso à Justiça, entre outros.

Relacionada à educação em direitos, essa iniciativa promove o empoderamento dos cidadãos, a partir da difusão de conhecimento acerca dos direitos, permitindo que se tornem agentes multiplicadores e garantidores de direitos nos grupos e comunidades onde atuam.

A experiência na Defensoria Pública do Piauí, por sua vez, firmou uma parceria com uma rádio comunitária local, visando à participação semanal de defensores

9 Disponível em: <[http://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_relatorio\(1\).pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_relatorio(1).pdf)>. Consulta em: 30 de setembro de 2015.

10 Todos os casos descritos foram colhidos do “II Relatório Nacional de atuações Coletivas da Defensoria Pública”.

responsáveis por abordar temas diversos correlatos às mais diversas áreas, visando à promoção de educação em direitos e cidadania.

No programa exibido no dia 30 de abril, por exemplo, foi abordado o tema Redução da Maioridade Penal, de grande repercussão social, com a defensora titular Alynne Patrício de Almeida Santos, titular da 3ª Defensoria Pública da Infância e da Juventude, que salientou: "Tivemos a oportunidade de debater a temática sob diferentes aspectos: Direito constitucional, Direito internacional, política criminal, aspectos sociais e de políticas públicas, mostrando o motivo pelo qual a Defensoria Pública não considera a redução da maioridade penal uma alternativa viável em nosso ordenamento jurídico".

Trata-se de iniciativa que amplia consideravelmente o alcance da orientação jurídica prestada pela Defensoria Pública, e mais do que isso, na divulgação de dados concretos da vivência da instituição e na divulgação de posicionamentos garantidores de direitos que muitas vezes não encontram espaço na mídia, o que contribui para a promoção da cidadania e o aprofundamento da democracia.

No Rio Grande do Sul, foram elaboradas cartilhas voltadas para informações sobre Direito de Família.

"A Cartilha Cidadã: a Defensoria Pública e as Famílias" é voltada para a conscientização do cidadão, em especial os que buscam atendimento da Defensoria Pública na área de família; além de informações sobre questões como alimentos, guarda, divórcio, investigação de paternidade, dentre outros, o material apresenta a listagem de

documentos necessários, além de dias e horários de atendimento da Defensoria Pública. Com essa orientação coletiva e preventiva, os usuários da instituição já adquirem conhecimento que os capacitem a tomar melhores e mais acertadas decisões envolvendo suas famílias; e também podem se tornar agentes multiplicadores no âmbito de suas relações sociais mais próximas.

Em Rondônia, um projeto institucional denominado “Defensoria Móvel” também visa à educação em direitos. A proposta se concretiza através da ida de um ônibus equipado voltado para o atendimento de demandas de diversas naturezas. Nesse contexto, um dos eixos do projeto consiste em promover palestras junto à população carente.

Para além da orientação jurídica e resolução de conflitos individuais, a educação em direitos é um dos eixos do projeto, sendo realizada por meio de palestras destinadas à população carente (74,22% da população do estado têm renda de até três salários mínimos), possibilitando acesso ao conhecimento acerca de direitos, o empoderamento social e a prevenção de conflitos.

Também no estado de Rondônia, a Defensoria Pública propôs um curso de capacitação em “educação em direitos” objetivando a implementação de um projeto que vise levar conhecimento jurídico à população, no sentido de conscientizar os cidadãos sobre direitos e deveres¹¹.

11 Disponível em: <<http://www.defensoria.ro.gov.br/site/index.php/component/content/article/1-ultimas-noticias/814-defensoria-capacita-membros-em-educacao-em-direitos>>. Consulta em: 30 de setembro de 2015.

“O curso foi revolucionário e inovador em nosso meio jurídico e acadêmico, sobretudo em razão da interação entre os aspectos teóricos e práticos da educação em direitos”, afirmou o defensor público Diego Simão, que pretende implantar projetos nessa área em seu núcleo de atuação. Na sua opinião, pela relevância dessa capacitação, ela deveria ser incluída no curso de formação para novos membros.

A Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, de igual modo, preocupada com o compromisso da instituição para com a proposta de formação de cidadãos conscientes em direitos e deveres, instituiu o “Núcleo de Educação em Direitos¹²”.

“A Defensoria Pública tem por objetivo a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais. A criação desse núcleo temático é prova do compromisso da instituição com a formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, e com a capacitação de defensores e servidores”, afirma Gilmar Alves Batista, defensor público-geral do Espírito Santo.

Para Geana Cruz, uma das defensoras públicas responsáveis pelas atividades do Nudedi, “a educação em direitos é um instrumento importantíssimo para a solução pacífica de conflitos, pois através dela o cidadão é conscientizado de seus direitos e seus deveres, sabendo assim dos instrumentos que estão ao seu alcance para solucionar seus problemas”.

12 Disponível em: <http://www.defensoria.es.gov.br/site/webpage/NoticiasPrincipal.aspx?NOTICIAS1_ID=444>. Consulta em: 30 de setembro de 2015.

4 Os modelos de assessorias jurídicas populares

Optou-se, no início do trabalho, por não se buscar definições institucionais da Defensoria Pública brasileira, sendo apresentada uma análise pontual das funções institucionais dos defensores no que se refere ao tema “educação em direitos”. Neste ponto do trabalho, contudo, quando da abordagem das AJUPs, seria importante compreender como essas experiências se estabelecem. Diferentemente da Defensoria Pública, órgão estatal e com funções, atribuições e prerrogativas estabelecidas em Lei (Federal e Estadual), os coletivos não estatais que prestam apoio jurídico popular são muito diversificados no Brasil. Importante, pois, tentar compreender do que se fala quando se enuncia o termo “assessoria jurídica popular”.

A expressão “assessoria jurídica popular” não é unívoca. Inúmeras experiências e grupos podem ser identificados (ou se autoidentificam) como realizadores de ações típicas de uma “assessoria jurídica popular”. Nessa perspectiva, o sentido e a abrangência de tal denominação, na América Latina, e mais especificamente no Brasil, estão relacionados às concepções e às práticas de apoio jurídico desenvolvidas com maior visibilidade nos últimos trinta anos. Responder à pergunta sobre o que seja uma assessoria jurídica popular passa, então, por compreender seu contínuo movimento de amadurecimento conceitual e institucional, à luz de um quadro histórico marcado por necessidades específicas de afirmação de direitos.

Em uma rápida e ligeira apreciação do tema, poder-se-ia apontar que o termo “assessoria jurídica popular” tende a identificar grupos organizados que realizam serviços legais peculiares, tendo em vista certas variáveis que os

distinguiriam dos serviços legais que prestam apoio jurídico não popular ou tradicional. Em geral, portanto, a ideia de “apoio jurídico popular” parece ser o elemento central de uma experiência a ser qualificada como uma “assessoria jurídica popular”. Tende-se, partindo-se de tipologias formadas por Rojas (1988) e Campilongo (2000), a identificar as assessorias jurídicas populares como um amplo conjunto diversificado de grupos não estatais, voluntárias, gratuitas, tipologicamente classificadas como serviços inovadores ou alternativos, e que atuam a partir de dois campos: o universitário e o militante.

4.1 Modelo militante

Acompanhando o marco geral dos serviços legais latino-americanos, na perspectiva descrita por Rojas (1988), as assessorias jurídicas populares brasileiras conformaram, desde o advento de sua maior visibilidade no final dos anos de 1980, um campo de atuação não estatal. No campo da advocacia militante, portanto, estão situadas entidades não governamentais, na sua maioria formadas originalmente por militantes de esquerda, de formação marxista. Na lógica do modelo de atuação em análise, as entidades de assessoria jurídica se destacam por promover ações formadoras de novas entidades, promotoras de ações de organização do próprio campo de apoio jurídico popular, também servindo como referências e pontos de visibilidade e de formação de advogados engajados e críticos. Tais entidades paradigmáticas possuem como experiências exemplares, no Brasil, o Instituto de Apoio Jurídico Popular e o Gabinete Avançado de Assessoria às Organizações Populares.

O perfil contestatório desse campo militante de entidades de apoio jurídico popular, muito evidente nos anos de 1980, perde força, assim como o movimento de esquerda em geral, nos anos de 1990. O refluxo da esquerda, direta ou indiretamente, impactou a ampliação desse modelo clássico de assessoria jurídica popular contestatória muito presente pós-abertura política. Essa mudança do perfil dos serviços legais alternativos militantes já foi anotada por Burgos (1996), no final da década de 1990, tendo em vista o contexto geral de reformas políticas que marcaram a América Latina e a crise dos movimentos de classe que se seguiram. Ainda que o termo “militante” traga consigo um sentido histórico vinculado aos movimentos de esquerda, de cunho contestatório, é possível ainda identificar a presença de grupos não estatais de apoio jurídico popular que atuam nem sempre de forma passiva, mas também contestatória do próprio sistema jurídico vigente. A organização deste campo, atualmente, é empreendida de forma coletiva pela Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAAP).

4.2 Modelo universitário

Ao lado de um conjunto de Ongs que se especializaram em promover o apoio jurídico popular, é possível identificar um campo de atuação organicamente discente de assessoria jurídica popular presente em algumas universidades brasileiras. Trata-se de um campo em que atuam entidades inovadoras, algumas delas sem um estatuto formal ou modelo preconcebido de organização e gestão. Esse campo de apoio jurídico inovador é marcado pela proatividade de grupos discentes atuantes nas faculdades de Direito, e suas ações contrastam com a concepção

tradicional de “escritórios modelos” ou núcleos de prática forense, os quais, em sua maioria, guardam vínculos de subordinação institucional com as direções das instituições de ensino superior em que estão estabelecidos. Nesse campo específico, participam entidades que demonstram ações de apoio jurídico popular organicamente vinculadas às particularidades do ensino superior, de forma a promover o apoio jurídico popular mediante atividades de pesquisa e extensão, com grande autonomia institucional, apesar de serem formadas, em essência, por estudantes universitários via de regra orientados por docentes. Dentro do modelo mencionado, destacam-se, também como exemplos históricos, as experiências pioneiras dos Serviços Universitários de Apoios Jurídicos (SAJUs)¹³, que atuam na Universidade Federal da Bahia e do Rio Grande do Sul.

Atualmente, em contraste com o refluxo ocorrido no campo da assessoria jurídica popular militante, o campo universitário apresenta certa expansão e maior visibilidade. Do ponto de vista institucional, não há um modelo único para tais entidades, podendo estas assumir a forma de “Núcleos” de pesquisa e/ou extensão, coletivos específicos de discentes e docentes vinculados a projetos de longo, médio ou curto prazos, ou mesmo podem assumir a forma de serviços autônomos que realizam parcerias com os núcleos de prática jurídica na consecução diferenciada da assistência jurídica individual. As entidades estudantis que atuam neste campo traçam estratégias comuns, bem como discutem seus marcos de atuação em encontros promovidos pela Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária (RENAJU), contando com aproximadamente 23 entidades (PEREIRA; OLIVEIRA, 2009).

13 Para melhor descrição do modelo “Sajuano”, ver Luz, 2014.

4.3 Educação popular e assessoria jurídica popular: o Projeto Juristas Leigos

Para fechar este terceiro momento, é apresentada uma experiência de educação jurídica popular realizada por uma organização do campo das AJUPs militantes. Apesar de ser um caso pontual, do ponto de vista heurístico, o projeto em descrito pode servir para uma análise contrastiva em relação às experiências em “educação de direitos” relativas às experiências institucionais das Defensorias Públicas. A escolha do Projeto Juristas Leigos foi orientada pela riqueza de elementos contrastivos que esta experiência apresenta. Nesse sentido, é importante ressaltar que, em pesquisas empíricas de maior fôlego, será possível inventariar de forma mais ampla e minuciosa as inúmeras experiências, de projetos de educação popular desenvolvidos por AJUPs em quase todas as regiões do território brasileiro.

4.3.1 O Projeto Juristas Leigos

Desde o final dos anos de 1990, na Bahia, a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR) oferecia cursos de formação jurídica para trabalhadores rurais da região da Chapada Diamantina. Visando dar continuidade a estes cursos, que antes eram pontuais, e movidos pela demanda de esclarecimentos dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, nasceu a experiência denominada: “Curso de Formação e Monitoramento de Juristas Leigos”. Importante destacar os objetivos deste curso expressos em seu material de divulgação: “Socializar conhecimentos, desmistificando o ‘monopólio’ do saber jurídico, para formar verdadeiros cidadãos conscientes de seus direitos e dispostos a atuar, efetivamente,

na construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (ROCHA, 2004, p. 83).

Desde então, a AATR, com organizações da sociedade civil, realiza essa experiência de educação jurídica popular, conforme se pode observar no seguinte quadro¹⁴:

HISTÓRICO DO PROGRAMA JURISTAS LEIGOS

	ANO	CIDADES SEDE	PARCERIA	PARTICIPANTES	CIDADES
1	1992 - 1994	Rui Barbosa	CPT e AJUP/RJ	14	11
2	1993 - 1994	Ipiaú-Itabuna	FASE	14	7
3	1994	Aracajú	Sind. dos Bancários	14	1
4	1994 - 1995	Feira de Santana	MOC, Crediter e Pólo Sindical	23	16
5	1995 - 1996	Senhor do Bonfim	CPT/Senhor do Bonfim	28	11
6	1996 - 1997	Canudos	Paróquia de Canudos	24	13
7	1996 - 1997	Baixa Grande	CPT	28	9
8	1997 - 1998	Rui Barbosa	CPT/Rui Barbosa	28	9
9	1997 - 1998	Barreiras	CDH/Sind./UNEB	20	4
10	1997 - 1998	Juazeiro	CPT/IRPA/SASOP/Art. Sindical	22	8
11	1998 - 1999	Senhor do Bonfim	CPT e Sindicatos	28	5
12	1998 - 1999	Camaçari	CJP/SAJU/UFBA	28	9
13	1998 - 1999	Barreiras	CDH/UNEB/Sindicato	30	1
14	1999 - 2001	Paulo Afonso	FASE/SEMEAR/Pólo Sindical	14	4
15	2000 - 2001	Barra, Brotas e Xique-Xique	CPT/FUNDIFRAN	32	5
16	2000 - 2001	Stª Maira da Vitória e Correntina	CPT/UNEB/Rádios Comunitários	25	6
17	2000 - 2001	Valente	Fatres e Sindicatos	25	8
18	2000 - 2001	Mutuípe	FASE/SEMEAR	30	9
19	2001	Teixeira de Freitas	Semear	46	8
20	2002 - 2003	Barreiras	FASE	40	11
21	2003	Inhambupe	Diocese/MISEROR	32	12
22	2003	Ilhéus	CARE/FASE	30	10
23	2003	Brumado	CPT	42	13

Fonte: AATR (2003).

14 Este quadro se encontra no sítio virtual da AATR, mas foi colhido do trabalho de pesquisa. Ver Rocha, 2004.

Há, nesta experiência já consolidada, uma orientação expressamente crítica, no sentido de “desencastelar o conhecimento”, extrapolando os limites da linguagem jurídica formal, de maneira que haja informação e formação, pois o cursista não apenas seria visto como um “repositório de informações”, mas alguém que constrói uma consciência a partir do debate de temas e saberes jurídicos. Assim, o curso passou a ser ministrado num período total de 12 a 18 meses, com etapas presenciais distribuídas em três a quatro dias cada uma (NUNES MAIA apud ROCHA, 2004). Do ponto de vista dos conteúdos, o curso é dividido em módulos que abarcam campos que, direta ou indiretamente, dialogam com as demandas das comunidades, a saber: Direito Civil, Direito Previdenciário, Direito do Trabalho, Direito Agrário, Direito Penal, Teoria do Direito e do Estado e Processual Penal¹⁵.

Ainda com Rocha, a diferença desta experiência para outras, no campo da educação popular, está no fato de que há uma sistematização de cada etapa do curso, não sendo apenas um conjunto de seminários isolados, tudo sendo dialogado em linguagem popular, bem como o constante monitoramento dos cursistas durante o processo de aprendizagem e após a etapa de conclusão do curso. Outro aspecto importante é que os cursistas são lideranças comunitárias, sindicais, sendo que haveria também um benefício reflexo de sua formação no seu campo de militância e na comunidade em que vivem.

Importante destacar que a própria AATR expressa uma clara compreensão teórico-metodológica sobre a relação entre educação e Direito, sendo que também é relevante observar os denominados quatro pilares do curso:

¹⁵ Fonte: http://www.aatr.org.br/Programas/Juristas_Leigos.htm.

1) A socialização do saber jurídico: mais do que oferecer informações sobre normas e leis como se tratassem de verdades incontestáveis, procuramos discutir o Direito de maneira crítica, refletindo a sua própria origem e seus fundamentos sociais, econômicos, políticos e culturais.

2) O desencastelamento do monopólio jurídico: “desencastelar” o saber jurídico significa retirá-lo do âmbito exclusivo das universidades e dos bacharéis em Direito, legitimando seu uso pelo cidadão comum. Significa também desmistificar a linguagem jurídica, tradicionalmente usada como mecanismo de distanciamento, poder e dominação. Assim, buscamos investir no Direito uma linguagem mais comum, simples, cotidiana, que possa ser apropriada pelos grupos populares e assim compreendida, refletida, questionada.

3) A formação política: a reflexão política sobre o Direito busca desmascarar a pretensa imparcialidade e “verdade” do Direito, destacando-o como espaço de disputa de interesses diversos, determinado por fatores históricos, sociais e culturais, que pode servir tanto quanto instrumento de manutenção das relações de dominação quanto instrumento das lutas emancipatórias;

4) A emancipação popular: a informação e a reflexão sobre o Direito tornam-se uma possibilidade para que os movimentos e as comunidades possam, se assim quiserem, desenvolver as ações políticas e jurídicas necessárias à satisfação dos anseios, ao reconhecimento de novos pleitos

(novos direitos) e à não aplicação de normas opressoras (direito de resistência)¹⁶.

Parece evidente que, desde sua concepção, a partir dos objetivos declarados desta experiência, há uma clara ideia de educação como processo de tomada de consciência do cursista, para que este atue de forma transformadora em seu contexto de vida. Importante notar, também, que ser um processo de “educação em direitos” nessa perspectiva significa não reproduzir o fetiche que o campo jurídico realiza, notadamente o fetichismo legalista e a linguagem profissional hermética.

Conclusões – algumas hipóteses de trabalho: interfaces e diálogos possíveis

Do ponto de vista contrastivo/comparativo, algumas hipóteses de trabalho podem ser colocadas à guisa de conclusão.

Alguns contrastes: pensando a partir de diferenças

Primeiro, conforme apresentado no desenvolvimento institucional-legislativo, percebeu-se uma função inicial dos defensores públicos como agentes orientadores e informativos, no sentido tradicional de educação, como mediadores do repasse “bancário” de informações. O Direito, nesse sentido, pode ser concebido como uma massa de informações míticas e desconhecidas, uma técnica distante, a qual deve ser informada aos sujeitos pretensamente “ignorantes” destes saberes. A figura do

¹⁶ Fonte: <http://www.aatr.org.br/site/01/index.asp#metodologia>.

defensor, neste sentido inicial de “orientador especialista”, fica próxima aos sentidos de uma educação tradicional, não emancipatória.

Conforme se viu, ainda no plano normativo-institucional, este sentido inicial foi desenvolvido para uma noção mais aberta de educação em direitos. Esse processo se deu com a função genérica, aplicável a todas as Defensorias Públicas da Federação, de “conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”. Não se trata mais de “informação sobre”, ou, com base na crítica de Freire ao vocábulo extensão, de “estender” algo. Conscientizar pode ter um sentido de uma práxis coletiva, portanto, dialógica. Nesse caminho de abertura das denominações normativas, as experiências relatadas apontam para uma práxis híbrida formada por: educar-informar, educar-mostrar, educar-conscientizar. Não há, ainda, elementos empíricos para ideia de que o defensor, como educador, também se forma junto aos assistidos. A construção de sentido de se ter um defensor educador, em sentido emancipatório, pode apontar para atividades menos de cunho prestacional e mais voltadas para atividades de vivências e reconhecimento de comunidades assistidas.

Ademais, ainda como hipótese, atividades do tipo palestra evidenciam a possibilidade de reprodução de certos marcos de uma pedagogia monológica, na qual há um enunciador privilegiado da fala, estilo aulaconferência, muito comum nas faculdades de Direito. Também a formação de cartilhas, de forma não participativa, pode reforçar a ideia de repasse de conhecimentos em sentido tradicional.

Obviamente, essa característica da forma e dos sentidos da “educação em direitos” se evidencia em

contraste com certas experiências de AJUPs. Evidentemente, esse contraste não aponta para “melhor” ou “pior”, mas, como dito na introdução, coloca-se como recurso para percepção de diferenças, tendo por objetivo aprimorar o experimentalismo institucional dos campos do apoio jurídico popular. Algumas experiências específicas citadas, como a da Defensoria do Amazonas, apresentam o sentido de formação de “multiplicadores”, ou seja, um sentido mais aberto de educação em direitos, para além do mero repasse de informações.

No campo das AJUPs militantes, é mais evidente o apoio jurídico voltado para “educação em direitos” em sentido não apenas informativo ou tradicional. A produção bibliográfica sobre “educação popular” – parte dela feita por militantes das AJUPs em nível de pesquisas de mestrado e doutorado – apresenta uma vinculação expressa com a abordagem de Paulo Freire¹⁷. Ou seja: como hipótese de trabalho, é possível inferir que as ideias que formam a identidade das AJUPs brasileiras, tais como “popular”, “inovador” e “emancipação”, já fazem parte de uma certa gramática que dialoga com a abordagem freiriana. A atuação das AJUPs com grupos que realizam “educação jurídica popular” não é, apesar de toda a experiência do campo, isenta de tensões. Não raro há coletivos que assumem a identidade de “educação”, gerando o questionamento de onde estaria a questão do “jurídico” que as qualificaria como uma AJUP.

Nesse sentido, se o perfil institucional-formal dos defensores deixa mais evidente seu campo de atuação, com forte destaque ao elemento jurídico como ponto

17 Ver Góes Junior, 2008.

identitário, nem sempre isso ocorre nas AJUPs. Por vezes, a adoção do papel do assessor-educador não raro conflita com as demandas comunitárias específicas do campo da disputa jurídica formal. Essas tensões são expressas no campo das AJUPs na clássica dicotomia “Assistência” vs. “Assessoria”, debate em que entram em jogo as opções de uma atuação jurídica de apoio formal-processual às comunidades ou de apoio pedagógico-formador. Algumas AJUPs enfrentam essas contradições atuando em várias frentes¹⁸.

Se pelo contraste é possível ressaltar as diferenças, outras pesquisas empíricas podem apresentar uma análise qualitativa destes dois campos, no sentido de investigar como os assessores populares e defensores tematizam o campo da “educação” a partir de suas experiências pontuais. Até o presente momento, o sentido-chave de uma educação emancipatória pode (e deve) dialogar com as experiências dos dois campos, não no sentido de cópia, mas de compreensão das percepções de avanços e limites.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DOS TRABALHADORES RURAIS – AATR. Disponível em: <http://www.aatr.org.br/Programas/Juristas_Leigos.htm>.

BRASIL. *Lei Complementar Federal n. 132/09*. Versa sobre as funções institucionais da Defensoria Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm>. Acessado em: 30 de novembro de 2016.

18 É o caso do modelo sajuano. Ver Luz, 2014.

_____. *Lei Complementar Federal n. 80/94*. 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 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm> Acessado em: 28 de setembro de 2015.

_____. *Lei Complementar do Estado do Piauí*. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/14_Piau_Lei_Complementar.TIF>. Consulta em: 20/8/2015. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

_____. *Lei Complementar do Estado da Bahia*. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/9_BAHIA_Leicomp26_06.pdf> Consulta em: 20/8/2015. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

_____. *Lei Complementar do Estado de São Paulo*. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/24_S_o_Paulo_-_Lei_Complementar_n__1050.pdf>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

_____. *Projeto de Lei Complementar do Estado do Paraná n. 359/2011*. Estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/sc_integras/projetos/PLC2011000359.htm>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

_____. *Lei Orgânica do Estado do Espírito Santo*. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/Lei_Org_nica_da_Defensoria_do_Esp_rito_Santo_.pdf>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

II RELATÓRIO NACIONAL DE ATUAÇÕES COLETIVAS DA DEFENSORIA PÚBLICA. Disponível em: <[http://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_relatrio\(1\).pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_relatrio(1).pdf)>. Consulta em: 30 de setembro de 2015.

BURGOS, Germán. Los servicios Legales populares y los extravíos de la pregunta por lo político. *El Otro Derecho*, n. 21, Bogotá – ILSA, 1996.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência Jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. In: *O Direito na Sociedade Complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 15-52.

FREIRE, P. *Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

_____. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 68.

_____. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. *Extensão ou comunicação?* Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira, Prefácio de Jacques Chonchol, 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GÓES JUNIOR, José Humberto de. *Da pedagogia do oprimido ao direito do oprimido: uma noção de direitos humanos na obra de Paulo Freire*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa: digitada, 2008.

HABERMAS, Jürgen. Três concepções normativas de democracia, Cap. 9. In: *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007, p. 269-284.

JAEGER, Werner Wilhelm. *Paideia: a formação do homem grego*. São Paulo: Herder, 1940.

LUZ, Vladimir de Carvalho. *Assessoria jurídica popular no Brasil: marcos teóricos, formação histórica e perspectivas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MAIA, Christianny Diógenes et al. Assessoria jurídica popular e assistência jurídica integral: diálogos necessários à concretização do direito ao acesso à Justiça. In: *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, p. 119-151.

MATOS, Tânia Regina de. 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. In: *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, p. 431-445.

MORAIS, Hugo Belarmino de. *A dialética entre educação jurídica e educação do campo: a experiência da Turma "Evandro Lins e Silva" da UFGM derrubando as cercas do saber jurídico*. 22 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: digitada, 2001.

PEREIRA, S. S. M.; OLIVEIRA, A. C. Rede Nacional das Assessorias Jurídicas Universitárias: história, teoria e desafios. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 33, 2009, p. 152-166.

RIBAS, Luiz Otávio. Assessoria jurídica universitária popular: uma metodologia para a educação em direitos humanos. In: II Seminário Internacional Direitos Humanos, Violência e Pobreza: a situação de crianças e adolescentes na

América Latina hoje, 2008, Rio de Janeiro. *Anais do II Seminário Internacional Direitos Humanos, Violência e Pobreza*. Rio de Janeiro: Rede Sirius/UERJ, 2008.

ROCHA, Denise Abigail Brito Freitas. *Formação e monitoramento de juristas leigos: a experiência de uma Ong com educação popular na região sisaleira da Bahia*. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, 2004.

ROJAS, Fernando. Comparación entre las tendencias de los Servicios Legales en Norteamérica, Europa y América Latina (primera e segunda parte). *El Otro Derecho*. Bogotá, Agosto, 1988, p. 5 – 57.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência – Para um novo senso comum: a ciência, o Direito e a política na transição paradigmática*. V. 1. 2. ed. São Paulo: CORTEZ, 2000.

SOUZA, Amanda Alves de. *Para uma pedagogia comunicativa no ensino jurídico: uma análise de experiências inovadoras de aprendizagem desenvolvidas em atividades de extensão universitária*. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro: digitada, 2013.

A EDUCAÇÃO JURÍDICA POPULAR E O RECONHECIMENTO DA VULNERABILIDADE LINGUÍSTICA DO HIPOSSUFICIENTE: CAMINHOS DE ACESSO À JUSTIÇA

Tadeu Luciano Siqueira Andrade*

Introdução

A linguagem é composta por um conjunto de signos ao qual o homem recorre para expressar seus pensamentos, interagir no processo socio-histórico e constituir-se como sujeito de direito e obrigações, constituindo, assim, uma ferramenta imprescindível ao viver e conviver em sociedade. Dessa forma, parafraseamos a máxima de Ulpiano: onde houver sociedade, haverá linguagem.

Por intermédio da linguagem, o legislador cria as normas, o intérprete as analisa e o Estado-Juiz, fazendo

* Professor da Universidade do Estado da Bahia – Campus IV – Jacobina – Curso de Direito, mestre em Linguística, especialista nas áreas de Português Jurídico, Diversidade Linguística, Gramática – Metodologia do Ensino do Português, graduado em Letras e Bacharel em Direito. Atua como docente nas áreas de Linguagem Jurídica, Introdução ao Estudo do Direito, Linguística, Diversidade Linguística, Morfossintaxe da Língua Portuguesa. Possui trabalhos publicados na área de Direitos Humanos, História do Direito, Morfossintaxe e Linguagem Jurídica. Participa e apresenta trabalhos em diversos congressos na área de Direito e Linguística.

cumpri-las, diz o Direito. Assim sendo, defendemos que o Direito e a linguagem são indissociáveis, pois mantêm uma relação de interdependência, uma vez que o Direito se materializa por intermédio da linguagem, como argumenta Calmon de Passos (2001, p. 63-64):

[...] o Direito, mais que qualquer outro saber, é servo da linguagem. Como Direito posto é linguagem, sendo em nossos dias de evidência palmar constituir-se de quanto editado e comunicado, mediante a linguagem escrita, por quem com poderes para tanto. Também linguagem é o Direito aplicado ao caso concreto, sob a forma de decisão judicial ou administrativa. Dissociar o Direito da Linguagem será privá-lo de sua própria existência, porque, ontologicamente, ele é linguagem e somente linguagem.

Por vivermos em uma sociedade caracterizada por diferenças culturais, políticas, econômicas, históricas, entre outros aspectos, percebemos que a língua em uso apresenta diferenças que, em muitas situações, impedem o homem de expressar seu pensamento e, em consequência disso, conhecer seus direitos e obrigações. Se as relações jurídicas também são reguladas pela língua, nem sempre tais relações são estabelecidas de maneira equânime, haja vista a linguagem jurídica ser técnica, polissêmica, cujos termos adquirem um significado próprio.

Nesta pesquisa, visamos a uma análise da importância da educação jurídica popular e do reconhecimento da vulnerabilidade linguística dos hipossuficientes como dois caminhos de acesso à Justiça. Adotamos como pressupostos teórico-metodológicos a pesquisa bibliográfica e análise das fontes. A pesquisa é composta de três seções.

Na primeira seção, faremos um estudo da educação popular, enfatizando ainda a educação jurídica e suas repercussões para a Ciência do Direito. Na segunda, abordaremos a língua na sua diversidade, dando ênfase na variação diastrática e suas implicações para os hipossuficientes na defesa e no conhecimento de seus direitos. Em seguida, apresentaremos nossas considerações acerca da temática. Do ponto de vista do referencial teórico, seguiremos os estudos da sociolinguística e dos direitos fundamentais numa perspectiva linguística.

Desenvolvimento

1 Educação popular

A educação popular tem como objetivo valorizar o conhecimento do homem e sua relação com o contexto sociopolítico onde está inserido, para que, partindo de sua realidade cultural, possa adquirir novos conhecimentos, possibilitando, dessa forma, uma leitura de realidade sociopolítico-econômica. Não se trata, portanto de uma educação informal, mas de uma educação crítica que visa à formação de sujeitos conscientes com o exercício da cidadania e conhecedores de outras realidades sem desprezar a sua. Quando falamos em educação popular, estamos falando de uma educação na qual o sujeito, ao chegar à escola, é portador de um conhecimento resultado das experiências do seu dia a dia, de acordo com a sua realidade sociopolítica.

A separação entre o conhecimento dito erudito e o popular leva à marginalização dos oprimidos, das classes subalternas. Em oposição a essa visão dicotômica, surge

a educação popular, que possibilita um modelo de educação diferente, cujos referenciais permitem a emancipação do homem na busca de conhecimento e defesa de seus direitos. O papel da escola é desenvolver o exercício da cidadania, mas essa cidadania só será exercitada quando as classes populares tiverem uma educação pautada nos ditames do Estado Democrático de Direito. Não se aprende o que não se vive, como assinala Paulo Freire (1993, p. 88):

Ninguém vive plenamente a democracia nem tampouco a ajuda a crescer, primeiro, se é interdito no seu direito de falar, de ter voz, de fazer o seu discurso crítico; segundo, se não se engaja, de uma ou outra forma, na briga em defesa deste direito, que, no fundo, é o direito também a atuar.

Para compreendermos a educação popular, é necessária uma análise histórica do sistema educacional. Sabemos que, nos primórdios, a educação estava voltada para as classes dominantes. Na década de 1920, os intelectuais começaram a pensar em uma educação como direito de todos. Nos anos 1930, consolida-se um sistema público de educação elementar no Brasil. O País passava por transformações, advindas do processo de industrialização e do crescimento demográfico dos centros urbanos, decorrente da saída das pessoas do campo para as cidades. Nesse período, a escola brasileira não estava preparada para um ensino popular. O governo federal, apesar de forma incipiente, traçou novas diretrizes para a educação em todo o território nacional, com a extensão do ensino elementar aos adultos. Nos anos 1940, o Brasil passa pelo processo da redemocratização, a educação de adultos toma novos rumos com a Campanha de Educação de Adultos, lançada

em 1947, que, nos primeiros anos, apresentou resultados satisfatórios.

Nos governos de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) e de João Goulart (1961 a 1964), com o processo de industrialização e a chegada de capital estrangeiro, a educação passa a ser necessária, visando a instruir o povo para expandir a economia. Nesse contexto, nasce o Movimento de Educação de Base (MEB), programa governamental de alfabetização criado em 1961 pela Confederação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB).

Nesse cenário, Paulo Freire apresentou um novo modelo de educação popular, fundamentada na conscientização crítica e libertadora do sujeito, uma escola voltada para as classes populares, via o conhecimento como uma das formas de acesso à cidadania, porque

Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além do saber de pura experiência feito, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito de sua própria história. [...] A escola é também um espaço de organização política das classes populares. A escola como um espaço ensino-aprendizagem será então um centro de debates de ideias, soluções, reflexões, onde a organização popular vai sistematizando sua própria experiência. (FREIRE, [1986] 2000, p. 16)

Dessa forma, não podemos falar em educação popular sem nos reportar à pedagogia libertadora de Paulo Freire, cuja metodologia tem como fundamento uma

educação como ato político pelo qual o sujeito amplia seu grau de consciência crítica do mundo (COTRIN, 2000, p. 294).

1.1 Paulo Freire: uma ameaça à ordem política ou o acesso à cidadania?

Nascido em 1921, em Pernambuco, Paulo Freire foi um dos mais importantes educadores católicos do Brasil, desenvolveu um método de alfabetização de adultos de natureza consicentizadora. Esse método despertou interesse em João Goulart, presidente do Brasil, na época. Por isso, expandiu-o por todo o território. Em 1964, ocorreu o golpe militar, os programas de alfabetização e os de educação popular desenvolvidos entre 1961 e 1964 eram vistos como uma ameaça à ordem política. Os professores foram reprimidos, acusados de subsersivos, por exemplo, Paulo Freire, que foi exilado, ficando afastado do País cerca de 14 anos. Nesse período, o interesse do governo era desenvolver programas assistencialistas e conservadores de alfabetização, como o MOBREAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização. Esse programa era oneroso, adotava um processo de alfabetização despolitizadora, não alcançou os resultados esperados, propôs-se a erradicar o analfabetismo, porém ficou apenas no projeto. Com o processo de redemocratização na década de 1980, Freire retorna ao Brasil. Em 1989, assume a Secretaria de Educação do município de São Paulo.

O exercício da democracia e da cidadania se constrói quando as diferentes aprendizagens são conquistadas com o reconhecimento das diferenças. O projeto educacional libertador possibilita uma aprendizagem em um processo de cooperação, superando as tradições autoritárias

e afirmando a prática democrática. Dessa forma, o método de educação popular difundido por Freire é uma das formas de acesso à cidadania, porque trouxe importantes reflexões acerca dos sujeitos colocados à margem da sociedade do capital, entende as classes populares como detentoras de um conhecimento desvalorizado pela sociedade. A educação popular se faz a partir do conhecimento do povo e com o povo, propicia uma leitura da realidade do oprimido, além das fronteiras semânticas das palavras, constitui-se nas relações histórico-sociais.

Na medida em que nos afirmemos na prática democrática da participação, estaremos nos afastando cada vez mais, de um lado, das práticas elitistas, antidemocráticas, de outro, das não menos antidemocráticas práticas basistas. Bem sei que não é fácil encarar projetos ou viver a participação popular como programa de governo e como ideal político. Não é fácil, sobretudo, pelas tradições autoritárias que precisamos superar o que não se pode fazer no puro discurso contraditado por práticas autoritárias. (FREIRE, [1991] 2005, p. 75-76)

1.2 Paulo Freire: o conhecimento entre a norma popular e a padrão

Quando falamos no ensino da Língua Portuguesa, ouvimos alguns argumentos contraditórios acerca do uso da norma-padrão na escola. Alguns professores chegam a dizer que Paulo Freire defendia que não devia a norma-padrão ser ensinada na escola, uma vez que a norma-padrão não fazia parte da realidade sociocultural do aluno. Trata-se, portanto, de uma falsa interpretação da teoria freiriana.

A língua-padrão deve ser ensinada na escola, pois, por intermédio dela, o aluno terá acesso aos bens culturais.

Com a chegada das classes populares à escola, houve um *conflito linguístico*, porque a escola não estava preparada para compreender a variação dialetal dos alunos oriundos das camadas menos favorecidas. A escola, que até então se destinava apenas às camadas socialmente mais favorecidas, foi conquistada pelas camadas populares (SOARES, 2000, p. 68). A escola sempre privilegiou a cultura e a linguagem das elites, não se adaptou à realidade linguística dos alunos. Houve, portanto, uma distância linguístico-cultural entre os alunos a que a escola vinha formando e os novos alunos que também conquistaram o direito à educação. Freire defendia um ensino fundamentado na realidade sociocultural do aluno, para que, a partir dessa realidade cultural, o aluno tivesse acesso a outras culturas. Nas palavras de Masagão (2011), era “uma tomada de consciência da própria situação e do mundo como um todo pelo educando, para que ele possa então modificá-los”.

Freire dizia que “a linguagem tem a ver com as classes sociais, sendo que a identidade e o poder de cada classe se refletem na sua linguagem”. Para ele, os usos linguísticos da elite eram muito complexos e difíceis de serem entendidos pelas pessoas comuns. “Ao entender os aspectos elitistas e políticos do uso padronizado da língua, o professor libertador evita culpar os estudantes pelos seus erros de utilização da língua” (FREIRE, apud GADOTTI; DUQUE-ESTRADA, 2011). O professor não deve desprezar o ensino da norma culta da língua. Ainda afirmou Freire: “Do meu ponto de vista, o educador deverá tornar possível o domínio, pelos estudantes, do padrão, para que possam

sobreviver, mas sempre discutindo com eles todos os ingredientes ideológicos dessa ingrata tarefa”.

Freire, quando secretário de Educação do município de São Paulo, em entrevista à *Folha de S. Paulo* – 8 de dezembro de 1989, mostrou claramente sua concepção acerca do acesso do aluno oriundo das classes populares à modalidade-padrão da língua. Diz Freire, fazendo justiça ao seu próprio pensamento:

“A gente cheguemos” não será uma construção gramatical errada na gestão do Partido dos Trabalhadores em São Paulo.

A criança terá uma escola na qual a sua linguagem seja respeitada (...). Uma escola em que a criança aprenda a sintaxe dominante, mas sem desprezo pela sua. Esses oito milhões de meninos vêm da periferia do Brasil (...). Precisamos respeitar a sua sintaxe mostrando que sua linguagem é bonita e gostosa, às vezes é mais bonita que a minha. E, mostrando tudo isso, dizer a ele:

“Mas para tua própria vida tu precisas dizer a gente chegou (em vez de a gente cheguemos)”. Isso é diferente, (a abordagem) é diferente. E assim que queremos trabalhar, com abertura, mas dizendo a verdade.

1.3 Educação jurídica popular

A expressão educação jurídica popular usada neste trabalho refere-se ao acesso das classes populares à Justiça como uma forma de exercício efetivo da cidadania. Quando falamos em acesso à Justiça estamos nos referindo à prestação jurisdicional do Estado na orientação

e defesa, em todas as instâncias, dos direitos das classes menos favorecidas, conforme prevê Inciso LXXIV do Artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

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.

Trata-se do princípio do acesso à Justiça. A Carta Magna assegura a assistência judiciária integral e gratuita a ser exercida por meio da Defensoria Pública (CF/88 Artigo 134). Percebemos que, apesar do reconhecimento constitucional desse direito, ainda existem pessoas que desconhecem seus direitos e deveres jurídicos, sobretudo o que significa o Direito para a vida em um Estado democrático. Todo homem sabe da existência das regras que regulam a sua vida social, mas pode até não as compreender.

Notamos que às classes populares falta entendimento de acesso à Justiça, como também o desconhecimento de cujos direitos essenciais. Mas, para defendermos os direitos, é necessário, antes de tudo, saber que somos titulares de direito. A maior parte da população brasileira não exerce os seus direitos porque os desconhece. Cabe ao Estado propiciar uma educação jurídica às camadas populares para que conheçam os direitos imprescindíveis à convivência social de maneira equânime. Assim, estaremos aplicando os princípios da Justiça equitativa, tratando

os desiguais na sua desigualdade, na medida em que se desigualam, ou seja, a isonomia formal.

A educação deve acrescentar aos conteúdos formais outros conteúdos que se ajustem à realidade socio-cultural do cidadão, despertando a habilidade de fazer uma leitura crítica do meio onde está inserido, assegurando-lhe um conhecimento da proteção dos seus direitos e garantias oferecidos por um Estado Democrático de Direito. Sabemos que as pessoas menos favorecidas cultural e economicamente desconhecem seus direitos e quando estão sendo violados ou ameaçados. Boaventura de Sousa Santos pondera que:

Quanto mais baixo é o estudo socioeconômico do cidadão, menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando contatar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive ou trabalha e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais. (SANTOS, 1995, p. 170)

O Direito vai além das instituições judiciárias. Não podemos falar em um direito restrito aos tribunais. Quando o Direito chega ao tribunal já passou pelo cidadão comum. Por isso, o jurista Roberto Lyra Filho pensou uma nova concepção do Direito, que poderia surgir das ruas, das camadas populares, dos espaços públicos. Nesse contexto, a ideia de Justiça não se restringe apenas a normas e sanções. A cidadania é exercida não apenas com a participação do cidadão no processo eleitoral, mas também com a luta de classes e dos movimentos sociais. Por isso, Lyra Filho desenvolveu na Universidade de Brasília (UnB)

o projeto de extensão intitulado *O Direito achado na rua*, acreditando que era o momento de construir um Direito que considerasse as constantes transformações socioculturais, o apelo dos movimentos populares, as lutas coletivas pela ampliação da cidadania. Era preciso Judiciário a serviço do povo. Considerando a importância desse projeto, a pós-graduação em Direito da UnB adotou o *Direito achado na rua* como uma linha de pesquisa e um movimento teórico-político, tendo como principal incentivador e também professor de Direito e ex-reitor da UnB José Geraldo Sousa Junior.

Para Roberto Lyra Filho, citado por José Geraldo Souza Junior, em entrevista à revista *Fórum Semanal* (23 de agosto de 2014), “o Direito devia também ser achado na rua, como criação social e expressão de legítima organização da liberdade, traduzindo o processo de emancipação dos oprimidos e dos excluídos”.

Diante do exposto e dos argumentos de Souza (2014), acreditamos que a educação jurídica popular consiste no exercício da cidadania e na busca de alternativas para a defesa e a efetivação dos direitos fundamentais e inerentes ao cidadão comum.

2 A linguagem e o princípio da variação: a abordagem sociolinguística

A língua apresenta o princípio da variação. Segundo Andrade (2011), essa variação se dá por vários fatores, por exemplo, geográfico, sociocultural, temporal, contextual, gênero, etário, entre outros. Daí, falamos em variação

diatópica (lugar), diastrática (sociocultural), diafásica (contexto discursivo), diacrônica (tempo), diagenérica (gênero) etc. Neste trabalho, focalizamos a variação diastrática, considerando os pressupostos teórico-metodológicos da Sociolinguística Variacionista.

A Sociolinguística Variacionista, criada por William Labov, nos Estados Unidos, consiste em analisar a relação entre a sociedade e a língua na perspectiva da variação. É uma das vertentes da linguística que analisa os usos linguísticos no contexto social, levando em conta fatores, tais como o gênero, faixa etária, o nível social, a origem étnica. As características dos interlocutores (falante e ouvinte) podem influenciar na maneira pela qual usam a língua no processo sociointerativo-comunicativo. Todas as línguas sofrem o processo de variação. Não existe nenhuma sociedade em que todos os seus integrantes falem da mesma forma. Vivemos em uma sociedade diversificada e heterogênea. Por isso, variação linguística é um fato natural e inevitável.

2.1 Linguagem: acesso ou bloqueio à Justiça?

Não usamos a linguagem apenas para transmitir informações, empregando sua função referencial. A linguagem exerce funções especiais na sociedade (cf. GNERRE, 2000, p. 3), é ferramenta imprescindível ao processo comunicativo, representa o lugar social do sujeito. Somente uma parte da sociedade conhece os mecanismos da norma-padrão. A outra parte, por desconhecer a língua considerada "de prestígio", tem dificuldade de agir e interagir no contexto em que se encontra. Os homens, apesar de reconhecidos iguais perante a lei, são discriminados do

ponto de vista linguístico. A língua pode ser usada para impedir que o cidadão conheça seus direitos e participe do processo sociopolítico. Para redigir um documento jurídico, é necessário não apenas compreender uma língua complexa e erudita, mas também conhecer toda a técnica e a linguagem adequada à situação. Na realidade, existem termos jurídicos, políticos, culturais e econômicos de difícil uso e compreensão nas camadas sociais economicamente desfavorecidas. Por isso, concordamos com Gnerre (2000, p. 16), a linguagem constitui um arame farpado para bloquear o acesso ao poder. Em uma sociedade democrática, nenhum indivíduo deve ser tratado de forma diferenciada considerando cor, credo religioso, raça, gênero, língua.

Para ilustrar nossa argumentação, selecionamos um fragmento do romance *Vidas Secas*, escrito por Graciliano Ramos, cujo enredo mostra a fuga de uma família que, impossibilitada de adquirir condições mínimas de sobrevivência, foge do sertão no período da seca, e retrata ainda a desonestidade do patrão, a opressão ao homem sertanejo em diversos aspectos, culturais, políticos, linguísticos. Como, às vezes, não entendia a linguagem da classe dominante, a família ficava subordinada às arbitrariedades do patrão.

No fragmento, observamos que o patrão, ao negociar as contas do salário com Fabiano (protagonista do romance), usava palavras difíceis:

Na palma da mão as notas estavam úmidas de suor. Desejava saber o tamanho da extorsão. Da última vez que fizera contas com o amo o prejuízo parecia menor. Alarmou-se. Ouvira falar em juros e em prazos. Isso lhe dera uma impressão bastante penosa: sempre que os homens sabidos lhe di-

ziam palavras difíceis, ele saía logrado. Sobresaltava-se escutando-as. Evidentemente só serviam para encobrir ladroeiras. Mas eram bonitas. Às vezes decorava algumas e empregava-as fora do propósito. Depois esquecia-as. Para que um pobre da laia dele usar conversa de gente rica? Sinha Terta¹ é que tinha uma ponta de língua terrível. Era: falava quase tão bem como as pessoas da cidade. Se ele soubesse falar como Sinha Terta, procuraria serviço noutra fazenda, haveria de arranjar-se.

Essas relações sociais refletem que a linguagem, para muitos, é usada como uma forma de dominação em que a classe opressora domina os oprimidos por intermédio do “falar difícil”, impossibilitando o acesso destes aos bens culturais e à cidadania. Nessas circunstâncias, a língua de *Sinha Terta* traduz, para o personagem, uma forma de interagir, contestar e expressar-se como as pessoas da classe dominante. Enfim, a linguagem como uma forma de liberdade.

2.2 O acesso à Justiça por intermédio da linguagem

A linguagem, quanto mais distante do conhecimento do interlocutor, menos compreendida por ele. Uma linguagem complexa, permeada de metáforas, possibilita ao cidadão comum² um bloqueio para acesso aos seus direitos

1 A palavra *sinhá*, de acordo com as normas de acentuação vigentes, é acentuada por ser uma oxítone terminada em a, mas não a acentuamos no fragmento porque mantivemos a grafia original conforme consta no romance.

2 Adotamos a locução *cidadão comum* com referência ao cidadão que não tem conhecimento ou convivência com a norma jurídica. Outros autores adotam a expressão homem médio. No livro *Rebelião das massas*, Ortega y Gasset adota o termo *homem massa*. A locução homem médio é uma criação jurídica que serve para definir o homem de pouco ou nenhum conhecimento jurídico técnico. “O critério do homem médio deve ser constatado sob o enfoque do homem comum, de cultura mediana, o que restou prejudicado nos presentes autos” (Jusbrasil).

e defesa deles. Observamos que, em algumas ocasiões, o cidadão comum desconhece completamente o direito pleiteado. O profissional do Direito deve possibilitar ao jurisdicionado uma melhor compreensão da terminologia jurídica, pois sabemos que todos os falantes não são obrigados e nem conhecem os termos técnico-jurídicos. A “lide normalmente é composta por cidadãos leigos em matéria jurídica” (PIRES, 2010, p. 27).

A linguagem jurídica é complexa. Por isso, julgamos imprescindível uma sentença prolatada pelo juiz de Direito Gerivaldo Alves Neiva, da Comarca de Conceição de Coité/BA³. A sentença é oriunda de Reclamação no Juizado de Defesa do Consumidor da Comarca citada, figurando como: **ré:** uma loja de celular; **autor:** um cidadão comum, carpinteiro, desconhecedor da lei; **objeto da relação:** um aparelho celular que apresentou defeito em poucos dias de uso.

Parafraseamos o argumento do eminente magistrado, perante duas situações por ele enfrentadas: de um lado, o povo com sua dificuldade e a necessidade de entender os procedimentos jurídicos. De outro, o Estado-Juiz com dificuldade de ouvir e entender aquele que bate à porta do Judiciário, pedindo que seu direito seja reconhecido. Observamos um distanciamento entre a linguagem e o Direito. Vejamos, o autor da ação compareceu à audiência sem assistência de advogado, enquanto a loja reclamada fora assistida por dois advogados. O consumidor pouco ou nada entendia acerca do contexto da audiência. Os advogados negaram qualquer responsabilidade da loja acerca do defeito do celular, usaram até o brocardo

3 Juristas, linguagem e povo: “ruídos” na comunicação, p. 31-33. O texto foi publicado na Revista *Consulex*, ano XIV, n. 332. Edição de 15 de novembro de 2010.

latino: *Allegatio et non probatio, quasi nonallegatio*, traduzindo: Alegação sem prova é como se não há alegação.

O magistrado prolatou a sentença em uma linguagem simples e acessível para que o carpinteiro entendesse tudo o que ocorreu durante a audiência. Tal atitude resultou em grande repercussão. O objetivo do juiz era usar uma linguagem que facilitasse ao carpinteiro a compreensão da decisão da demanda.

A seguir, algumas passagens da referida sentença, como se fosse uma tradução do “português jurídico” para o português popular, visando a uma melhor compreensão do direito do carpinteiro:

I – A Justiça vai mandar, como de fato está mandando, que a fábrica Siemens lhe entregue, no prazo de 10 dias, outro **aparelho igualzinho ao seu. Novo e funcionando!** Se não cumprirem com a ordem do juiz, vão pagar uma multa de cem reais por dia! Por fim, (...), a Justiça vai dizer a assistência técnica, como de fato está dizendo, que seu papel é consertar com competência os aparelhos que apresentarem defeito e que, por enquanto, não lhe deve nada. **À Justiça ninguém vai pagar nada. Sua obrigação é fazer Justiça!** (grifamos);

II – Na verdade, para ser mais justa, deveria também condenar na indenização pelo dano moral, quer dizer, a vergonha que o senhor sentiu, e no lucro cessante, quer dizer, pagar o que o Senhor deixou de ganhar.

Um texto pode ser compreendido por um leitor e não compreendido por outro, devido às especificidades que ocorrem na forma ou no conteúdo. Um leitor simples, por exemplo, lê uma sentença de pronúncia, aquela que,

no Direito Processual Penal, diz que o processo-crime está pronto para o julgamento pelo Tribunal de Júri, mas, com certeza, não compreenderá a sua aplicabilidade no mundo jurídico, como também alguns termos técnicos nela presentes, devido à opacidade do texto jurídico, conforme define Robles (2007, p. 53):

Todos podem realizar uma leitura simples e superficial de muitos textos jurídicos, pois normalmente as normas jurídicas são compreensíveis para o cidadão medianamente culto. Mas uma leitura profunda que não se limite ao verniz daquilo que aparece, mas que penetre no mundo conceitual e interpretativo do Direito, só é acessível aos juristas, isto é, aos profissionais do Direito.

A linguagem, quando permeada de termos rebuscados desnecessários à situação comunicativa e de difícil compreensão, constitui a manutenção de um direito não positivado para os homens em geral, mas, sobretudo, uma ciência jurídica que se explica por suas normas e não pelas transformações socioculturais. A ciência jurídica encontra na linguagem a sua possibilidade de existir, pois, conforme advoga Pires (2010, p. 27), uma linguagem jurídica clara e simples é instrumento fundamental de acesso à Justiça e contribui efetivamente para a compreensão do funcionamento e da atuação do Poder Judiciário como um todo, até porque ninguém valoriza o que não entende.

3 Hipossuficiência e vulnerabilidade: diferenças

Essas duas palavras são bastante empregadas na ciência do Direito. Apesar de pertencerem ao mesmo campo semântico, apresentam sentidos e empregos distintos.

Hipossuficiência apresenta consequências de natureza processual, ou seja, por hipossuficiência, o cidadão terá dificuldade, sem a presença de um advogado, de entender os procedimentos processuais. Por exemplo, em uma relação jurídico-consumerista, como o cidadão saberá que tem a seu favor o *ônus da prova*?

Parafraseando Miragem (2013, p. 623), hipossuficiente é aquele que, ausentes algumas condições, terá dificuldade de trazer ao processo provas que demonstrem a existência de seu direito. É um conceito juridicamente indeterminado, porque o juiz definirá o hipossuficiente tendo em vista as regras de experiência, a ausência de condições de defesa processual, por razões econômicas, técnicas, ou mesmo diante da sua posição jurídica na relação. O reconhecimento judicial da hipossuficiência dar-se-á com fundamentos na situação socioeconômica.

Vulnerabilidade: apresenta consequências de natureza material, é um princípio de direito material. Para Claudia Marques, significa “uma situação permanente ou provisória, individual ou coletiva, que fragiliza, enfraquece o sujeito de direitos, desequilibrando a relação de consumo. Vulnerabilidade é uma característica, um estado do sujeito mais fraco, um sinal de necessidade de proteção” (MARQUES, 2010, p. 84).

Tanto a vulnerabilidade quanto a hipossuficiência representam uma fraqueza do cidadão perante a Justiça. Ressaltamos que essas palavras não devem ser tratadas apenas quando se tratar de relação de consumo.

3.1 Hipossuficiência

Na ciência jurídica, a palavra *hipossuficiência* semanticamente não corresponde apenas aos termos *pobre* ou *sem recursos econômicos* para a concessão dos benefícios da Justiça gratuita.

Tal palavra foi adotada pelo Direito Social ou Direito do Trabalho, com o sentido de pobreza econômica, mas no dispositivo legal, constava o termo necessitado, empregado Artigo 2º Parágrafo único da Lei n. 1.060 de 5 de fevereiro de 1950: “considera-se *necessitado*, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família” (grifamos).

Hipossuficiente é um conceito fático e não jurídico, deve ser identificado no caso concreto e de maneira particular. Souza (2003, p. 73), na obra *Assistência jurídica, integral e gratuita*, define a maneira de avaliar hipossuficiência:

[...] a hipossuficiência não é medida, nem tem rigores preciosos e matemáticos. Ao contrário, é caracterizada através da análise conjunta de diversos fatores, tais como rendimento familiar, encargos de aluguel, doença em família etc., ou seja, deduzidos os encargos básicos, para que um ser humano e sua família vivam dignamente.

Os indivíduos das camadas sociais menos favorecidas, com baixo ou nenhum nível de escolaridade, são mais propensos a desconhecer ou ignorar seus direitos. Quanto mais carentes no aspecto sociocultural, mais distantes estão os cidadãos do acesso à Justiça. Essa distância não

é determinada apenas por fatores econômicos. Também contribuem para tal distanciamento fatores de ordem cultural, social, porém todos estão inter-relacionados com as desigualdades econômicas. Cidadãos de classes sociais menos favorecidas economicamente estão em uma situação de vulnerabilidade e são propensos a desconhecer seus direitos e não têm condições de reconhecer se um problema que os aflige tem fundamento jurídico.

A hipossuficiência está vinculada a diversos fatores. Daí, falarmos em hipossuficiências no plural, classificada de acordo com o fator que a condiciona. Costa (2012), na monografia intitulada *Direito de acesso à Justiça ao hipossuficiente*, apresenta três tipos de hipossuficiência.

3.1.1 Hipossuficiência sociocultural

Caracterizada por fatores socioculturais. Nas regiões onde o índice de pobreza é elevado, percebemos um distanciamento entre as pessoas e o Poder Público, uma vez que, por desconhecimento de seus direitos, as pessoas ficam imobilizadas de defendê-los. Se, por um lado, as pessoas escolarizadas têm condições de conhecer seus direitos e serem inseridas no mundo jurídico; por outro, os cidadãos menos escolarizados, menos condições terão de conhecer seus direitos e defendê-los. Nesse contexto, também enfatizamos a linguagem jurídica, composta por termos técnicos e um discurso formal, incompreensível para grande maioria das camadas populares.

Cappelletti (1988, p. 22) diz que recursos financeiros, diferenças de educação, meio e *status* social são barreiras que devem ser superadas no acesso à Justiça.

Um dos meios para o Estado alcançar êxito é trabalhar no sentido de sanar a distância cultural entre as pessoas, passando a operar ante as dificuldades de cada população dentro de suas realidades, pois para que o cidadão busque o lhe é de direito, primeiro ele deve ter conhecimento que o possui. (COSTA, 2012, p. 23)

3.1.2 Hipossuficiência econômica

Consiste na dificuldade de contratar advogados por parte das pessoas carentes do ponto de vista econômico. A ausência de Defensorias Públicas na maior parte das cidades brasileiras mostra que a Justiça se torna inacessível. Sabemos que, na maioria dos casos, o ingresso de um processo judicial requer pagamento de custas, contratação de advogados, entre outras despesas, o que implica o sucesso processual. Souza (op. cit.) pondera que a parte possuidora de abundados recursos financeiros tem em seu favor a facilidade de propor demandas, arcar com provas mais caras e eficientes e com uma defesa também mais eficaz. Isso influencia bastante no sucesso da demanda (cf. SOUZA, 2003, p. 49).

3.1.3 Hipossuficiência psicológica

Talvez pela própria história, os tribunais representam, para algumas pessoas, uma instituição autoritária, detentora do poder de decisão e opressora. É comum ouvirmos as expressões *os doutores da lei* ou *os homens da lei* com referência a juízes, a promotores e a advogados. Nesse contexto, a lei é sinônimo de poder. Para as pessoas que não estão adaptadas ao contexto judiciário, isso

demonstra uma insegurança e temor. Os litigantes, nessa situação, sentem-se prisioneiros, e o Poder Judiciário, para eles, é mundo estranho (cf. CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 24). Veja que a própria lei exige o uso da toga pelos juízes federais nas audiências. Para o cidadão comum a presença de determinada indumentária já traduz certo temor (cf. Art. 31, da Lei n. 5.010/66).

Embora a hipossuficiência apresente diferentes classificações condicionadas por fatores diversos, percebemos que uma pode estar vinculada à outra. Dessa forma, falamos em hipossuficiências.

3.2 Vulnerabilidade

Do latim *vulnerabile*, *vulnus*, *vulneris*, corresponde à condição de estar ferido, atingido nas suas capacidades. A vulnerabilidade, apesar de o *Código de Defesa do Consumidor* (CDC) adotá-la como um dos princípios que norteia todas as relações de consumo, não deve ser aplicada tão somente a tais relações, porque no dia a dia o homem é exposto a circunstâncias em que não possui controle da situação e não tem condições de interferir em determinadas relações, mesmo sendo parte delas. Por isso, o Direito tem a função de tutelar aqueles que apresentam fragilidades oriundas de fatores diversos. O reconhecimento da parte vulnerável na relação jurídica possibilita o equilíbrio entre as partes, para aplicar o Direito com equidade e harmonia.

Cláudia Lima Marques (2006, p. 94) classifica a vulnerabilidade nas relações de consumo em quatro tipos: **técnica**: ausência de conhecimentos específicos acerca do produto/serviço que está adquirindo, Por isso, pode o

consumidor ser enganado; **jurídica**: caracterizada pela ausência do conhecimento jurídico que permeia a relação; **fática**: ausência da capacidade socioeconômica e psicológica de o consumidor conhecer a situação, o produto/serviço; **informacional**: carência de dados acerca do produto/serviço. Embora essa classificação, conforme já elucidamos, seja adotada pelo Direito do Consumidor, é utilizada pela jurisprudência pátria para fundamentar outras relações. O cidadão comum não é profissional do Direito e, por não dispor de conhecimentos específicos acerca de determinados direitos, pode ser enganado.

O cidadão comum também apresenta dificuldades de conhecer o significado de determinados termos jurídicos, comunicar-se em uma relação simétrica com um profissional do Direito. Estamos diante de um bloqueio causado pelo desconhecimento da linguagem. Denominamos de **vulnerabilidade linguística**, caracterizada pela ausência dos mecanismos linguísticos que possibilitam a interação sociodiscursiva no âmbito jurídico.

Qual seria a reação do cidadão leigo, dirigindo-se ao Poder Judiciário, a fim de obter uma determinada informação, se recebesse do profissional do Direito respostas como: *Seu direito de ação entrou em **decadência**, cabe a quem acusa o **ônus da prova***. Qual seria o sentido para o cidadão comum desses e outros termos empregados na esfera jurídica? Andrade (2014), no XII Congresso Brasileiro de Direito do Consumidor e IV Seminário Internacional de Direito do Consumidor – BRASILCON – Instituto Brasileiro de Direito do Consumidor, defendeu a seguinte tese de que: "nas decisões judiciais que envolvam as relações de consumo, deve ser considerada a vulnerabilidade linguística

do consumidor na interpretação da norma legal” (ANDRADE, 2014, BRASILCON).

Alguns profissionais do Direito, influenciados pela tradição jurídica, esquecem-se da função jurisdicional, dizer o direito: *Jus* (direito) + *dicção* (dizer). O acesso à Justiça deve, em primeiro plano, acontecer pela linguagem, compreendendo a situação que está sendo tratada. Caso a parte não entenda o que lhe é transmitido, esse acesso não será eficiente.

Nem sempre, as partes da relação processual compreendem que o direito postulado fora ou não reconhecido pelo magistrado. Não devemos, portanto, esquecer que a função do jurista é declarar cristalinamente o Direito (KASPARY, 2012, *on-line*). Essa declaração ocorre por intermédio da linguagem. Podemos atribuir como fontes da vulnerabilidade linguística e conseqüentemente bloqueios de acesso à Justiça:

(i) A falta de leitura: apesar de as políticas públicas terem como meta a erradicação do analfabetismo, no Brasil, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram alto índice de pessoas não escolarizadas, conforme dados da UNESCO, “o Brasil é o 8º país com mais adultos analfabetos. Do total de 774 milhões de adultos analfabetos no mundo, 72% deles estão em dez países, entre eles o Brasil” (*Folha de S. Paulo*, 29/1/2014).

(ii) Linguagem de difícil compreensão, a existência de termos técnicos que, para o cidadão comum, são óbices para a compreensão do sentido da norma.

Reconhecer que o cidadão comum, não importa se está na posição ou não de consumidor, possui a vulnerabilidade linguística que pode implicar a defesa de seus direitos é o passo inicial para empreender a construção de uma sociedade pautada na dignidade humana.

Conclusão

O acesso à Justiça não pode ser analisado apenas na perspectiva do *jus postulandi* ou ter acesso às instituições judiciárias. Isso, por si só, não garante a função social dos órgãos jurisdicionais, porque, em um Estado Democrático de Direito, o acesso aos órgãos públicos não é sinônimo de *porta da entrada*.

Definir acesso à Justiça é ir além dos tribunais, é assegurar ao cidadão todas as garantias e medidas de defesa de seus direitos e obrigações na vida em sociedade. Essa garantia será realmente efetiva quando o Direito sair dos tribunais e chegar às camadas sociais menos favorecidas, não para colocar o cidadão em um patamar de vitimização, mas desenvolver o exercício da cidadania a fim de interagir no contexto em que se encontra. Dois problemas, diante da análise da temática deste trabalho, consideramos como formas de bloqueio do acesso à Justiça, segundo Wilson Alves de Souza: o problema educacional e o socioeconômico. O acesso à justiça tem sua gênese na educação, quando o ensino possibilitar ao cidadão condições de conhecer seus direitos, e o Estado, as medidas jurídicas viáveis para defender tais direitos, quando violados. Sabemos que a realidade educacional brasileira é caótica. Os índices culturais evidenciam um baixo desempenho das classes populares em matéria de acesso ao

conhecimento. Apesar das políticas públicas educacionais, o Brasil apresenta um índice elevado de pessoas sem acesso à educação básica, ou seja, *analfabetas*, e ainda os chamados analfabetos funcionais. Dessa forma, como o cidadão que não tem acesso à escola pode argumentar, defender seus direitos, sobretudo, conhecê-los? Se não os conhece, com certeza não pode defendê-los. A falta de informação está vinculada à condição socioeconômica dos indivíduos. Quanto maior o índice de pobreza, mais baixo será o status social, conseqüentemente, o nível de informação. Estamos diante de uma vulnerabilidade e uma hipossuficiência flagrantes. Não esqueçamos, portanto, que o Direito, a linguagem e o poder são inseparáveis.

Na década de 1960, Paulo Freire já sinalizava que o conhecimento de mundo corresponde à associação que o leitor faz do que diz o texto e às informações advindas do contexto sociocultural em que está inserido o cidadão, pois, segundo Freire (1987), a "leitura do mundo precede a leitura da palavra". O modelo de educação definido por Freire dava indícios de uma educação jurídica popular, na qual o cidadão comum teria acesso à justiça a partir de sua realidade, conhecendo os seus direitos e obrigações, desenvolvendo, dessa forma, a formação política com base no exercício da cidadania, conforme defendeu Roberto Lyra Filho em *O Direito achado na rua*.

É necessário que o Direito esteja a serviço do cidadão comum, partindo de uma linguagem de fácil compreensão e inserida no meio popular. Não estamos defendendo que o Direito seja dito em uma linguagem informal, mas em um padrão linguístico que as pessoas possam compreendê-lo. Não adianta saber da existência da lei sem compreendê-la. O sentido de Justiça ultrapassa as normas e sanções.

Apesar de a Justiça e a lei estarem no mesmo campo semântico, vale lembrar que a Justiça não se restringe às leis. Por isso, concordando com Lyra, acreditamos que é momento de construir um Direito que considere as constantes transformações sociais, as manifestações das classes populares e as vozes oriundas dos movimentos populares em diversas linguagens, em busca de efetivação e reconhecimento de direitos.

Esperamos que a temática apresentada e defendida neste artigo desperte outras pesquisas acerca da educação jurídica popular como uma forma de melhor compreender as camadas sociais menos favorecidas, seja do ponto de vista cultural, seja econômico, propiciando-lhes condições de promover a Justiça, reconhecendo as diferenças, partindo delas para a construção de uma Justiça equânime, considerando a igualdade formal na aplicação da lei, dando às partes a isonomia processual e a desiguladade material, porque, do ponto de vista social, político-econômico e cultural, somos diferentes. Concluímos com o pensamento de Rui Barbosa, em *Oração aos moços*, retomando a Justiça equitativa de Aristóteles:

A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Referências

ANDRADE, Tadeu Luciano Siqueira. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO DO CONSUMIDOR, IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITO DO CONSUMIDOR. Gramado (RS) 2014. *Tese 1 – Nas decisões judiciais que envolvam as relações de consumo, deve ser considerada a vulnerabilidade linguística do consumidor na interpretação da norma legal*. Brasília: BRASILCON, 2014.

_____. A vulnerabilidade linguística do consumidor: uma análise sociolinguística e jurídica. In: *Revista Prática Jurídica* n. 157, de 30 de abril de 2015, p. 20-26.

BARBOSA, R. C. *Educação popular e a construção de um poder ético*. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/078/78barbosa.htm>>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

BRANDÃO, C. R. *Educação popular*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CALMON DE PASSOS, J. J. Instrumentalidade do processo e devido processo legal. In: *Revista de Processo*, v. 102, São Paulo, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

COSTA, Alline Grazielle Neves; NOVAIS, Gercina Santana. Educação em direitos humanos, formação de professores e educação popular. *Revista Idea*. V. 3, n. 1 Ago/Dez/2011.

COSTA, Darlene Pereira da. *Direito de acesso à Justiça ao hipossuficiente*. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br>>. Acesso em: 10 de jul. de 2015.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 27. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *A educação na cidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GADOTTI, Moacir; DUQUE-ESTRADA, Maria Ines. *Paulo Freire – Canal Ciência*. Disponível em: < <http://www.canalciencia.ibict.br>>. Acesso em: 4 de julho de 2015.

GNERRE, Maurizzzio. *Linguagem, escrita e poder*. 12. ed. São Paulo; Martins Fontes, 2000.

KASPARY, Adalberto J. Linguagem do Direito. *Espaço Vital Artigos*, 30 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.professor-ademir.com.br/Linguagem>>. Acesso em: 14 de julho de 2015.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 5. ed. São Paulo: RT, 2006.

MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 623.

NEIVA, Gerivaldo Alves. Juristas, linguagem e povo: “ruídos” na comunicação. Revista jurídica *Consulex*. Brasília, ano XIV, n. 332, p. 31-33, 15 de novembro de 2010.

PIRES, Mozart Valadares. Simplificação da linguagem jurídica: questão técnica ou imperativo ético? Iniciativa da Associação dos Magistrados Brasileiros. Revista jurídica *Consulex*. Brasília, ano XIV, n. 332, p. 26-27, 15 de novembro de 2010.

ROBLES, Gregorio. *O Direito como texto: quatro estudos de teoria comunicacional do Direito*. São Paulo: Editora Manole, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da Justiça. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, v. 37.

SOARES, Magda. *Linguagem e escola: uma perspectiva social*. São Paulo: Ática, 2000.

SOUSA, José Geraldo. O Direito achado na rua. In: *Revista Fórum Semanal*, 23 de agosto de 2014. São Paulo.

SOUZA, Silvana Cristina Bonifácio. *Assistência jurídica integral e gratuita*. São Paulo: Método, 2003.

SOUZA, Wilson Alves de. *Acesso à Justiça: conceito, problemas e a busca da sua superação*. Disponível em: <<http://www.evocati.com.br/evocati/artigos>>. Acesso em: 14 de julho de 2015.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA, INSTITUIÇÕES E LUTAS POPULARES

A aposta

(15/12/2016)

*Instituições são, por vezes, criadas
Para bem conter as reais demandas.
As suas funções, apenas boas fachadas,
São as mais burocráticas cirandas.*

*De corporativismos empestadas;
Meritocráticos e outros bambas,
Tomam como suas casas emprestadas,
Enquanto o povo chora pitangas.*

*Mas no meio dessa torpe vilania,
Aparece uma mão estendida,
Fala-se aqui da Defensoria.*

*Caminho longo, eu não mentiria,
Mas só em se ter luta repartida,
Cria-se força, se sai da letargia.*

Rodrigo de Medeiros

PRÁTICAS PSICOLÓGICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Aline Daniele Hoepers¹

Tânia Cristina Cordeiro Aldivino²

Resumo

O artigo em tela almeja apresentar uma discussão panorâmica sobre práticas psicológicas de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, bem como um posicionamento crítico face à discussão acerca desse fenômeno complexo e multifacetado. Para isso, busca explicitar reflexões sobre as raízes históricas da violência doméstica, algumas elucidações aclaradas pela Lei Maria da Penha, as consequências psicológicas da violência doméstica, a análise de tal fenômeno sob o ponto de vista do autor da violência, os processos de vitimização perpetuados, e as possibilidade de (re)construção de vínculos. Além disso, apresenta as práticas psicológicas de enfrentamento à

1 Possui graduação em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e pós-graduação *lato sensu* em Proteção Social pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Atualmente, é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e atua como psicóloga na Defensoria Pública do Estado do Paraná – Cianorte.

2 Possui graduação em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e pós-graduação *lato sensu* em Educação Especial e Inclusiva pela Faculdade São Fidélis (FASFI). Atualmente, atua como psicóloga na Defensoria Pública do Estado do Paraná – Campo Mourão.

violência contra a mulher realizadas na Defensoria Pública do Estado do Paraná – Cianorte. Tais ações têm afirmado um movimento de resistência e superação frente a tais adversidades, por meio do empoderamento dessas mulheres através da elaboração do sofrimento vivido, assim como por meio do resgate e do fortalecimento de suas potencialidades e promoção de espaços de pertencimento.

Palavras-chave: Violência. Mulher. Enfrentamento. Práticas psicológicas.

1 Introdução

Parte-se da presunção de que a violência é um fenômeno complexo e multifatorial. Esse fenômeno se faz presente na história da humanidade, variando sua intensidade e suas formas de manifestação. A violência é, pois, um fenômeno construído pelos próprios homens em suas relações sociais. Conforme Peres (2001, p. 14), as formas de manifestação e as representações a respeito da violência “modificam-se com as transformações sociais e históricas por que passa nossa sociedade, bem como o modo pelo qual essa sociedade se relaciona com a violência”.

A respeito da violência, Fiorelli e Mangini (2015) apresentam o entendimento de que esta está relacionada à força combativa que ultrapassa a proteção dos interesses vitais, isto é, quando outras formas de resolução de conflitos poderiam ser empregadas, mas se observa o investimento destrutivo entre seres da mesma espécie, extrapolando aquilo que é aceitável social ou legalmente, sem respeito à integridade física e psíquica do outro. Contudo, como toda ação humana é complexa, os autores discutem a

importância de se analisar o comportamento violento vinculado ao contexto em que ele se dá. A análise das ações humanas deve considerar a visão de quem as pratica, os estímulos internos e externos que as motivam e, de maneira geral, o contexto em que ocorrem. Algumas ações se manifestam pela vontade livre do agente que, assim, decide praticá-la, por exemplo; outras podem ser consequências de estados emocionais e componentes orgânicos que não passam pela deliberação do sujeito. De toda maneira, portanto, as circunstâncias em que ocorrem determinados comportamentos deverão ser trazidas à luz, a fim de que se compreenda o aspecto violento dos mesmos.

No que se refere à violência cometida contra a mulher, Narvaz e Koller (2006) apontam que esse é um fenômeno objeto de preocupação social, não circunscrito mais somente ao âmbito privado, que apresenta graves consequências não só ao desenvolvimento integral da mulher, mas que compromete também o exercício de sua cidadania e direitos humanos.

Partindo dessas significações acerca do fenômeno da violência, o presente artigo parte da compreensão de que o enfrentamento à violência contra as mulheres é uma das maiores apreensões das políticas públicas em âmbito mundial. Nesse sentido, diversas práticas vêm sendo propostas nas mais variadas áreas para se construir uma rede internacional direcionada a essa complexa problemática que afeta a sociedade contemporânea.

Assim, o viés de pensamento norteador considera que a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma violação dos direitos humanos. Além disso, esta violência está configurada em um contexto multidimen-

sionado, com aspectos relacionados à sociedade, à cultura, à economia e à subjetividade dos sujeitos envolvidos.

Desta forma, parte-se da prerrogativa de que a Defensoria Pública tem como função primordial a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos sujeitos, conforme explicita a 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" (BRASIL, art. 134, 1988, p. 93).

Além disso, conforme o Art. 1º da Lei Complementar n. 80/1994, que 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, incumbe-lhe: "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" (1994, p. 1).

Devido a isso, é de suma importância, no âmbito da Defensoria Pública, refletir sobre o desenvolvimento de práticas profissionais não apenas no âmbito jurídico, mas também num viés psicológico e social, já que a violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno multifacetado que precisa ser analisado e trabalhado em sua totalidade.

2 Raízes históricas da violência doméstica

Segundo Fiorelli e Mangini (2015), há um alicerce histórico sustentando a estrutura da violência familiar, construído desde os primórdios da humanidade. Ele provém

do reconhecimento da violência como forma natural de afirmar a autoridade do homem enquanto chefe de família. Historicamente, a mulher esteve circunscrita ao espaço do lar com papéis bem determinados: esposa e mãe. Vítimas de processos ancestrais de exclusão social, discriminação e violência dentro de suas próprias casas, as mulheres, muitas vezes, não dispunham de meios para nem mesmo identificar a agressão como tal. Viviam-se sob a lógica do patriarcado, em que o homem exercia sobre a mulher uma relação de poder e dominação.

Ao longo da história, algumas transformações passaram a ocorrer. A partir de 1930, no Brasil, muitas mulheres começaram a trabalhar fora do lar e a buscar outros espaços de inserção social, inclusive como força produtiva, tornando-se, assim, mais expostas socialmente. Para essa exposição também contribuiu a luta por ampliação de direitos e participação social, inclusive em movimentos sociais, como o feminismo. Outro fato que transformou a história de enfrentamento da violência contra a mulher foi a própria visibilidade dessa violência. Essa mudança tem sido associada ao crescimento da escolaridade das mulheres e às campanhas publicitárias, que passaram a caracterizar como agressão situações que na vida íntima não eram consideradas como tal, mas sim como um direito do homem em relação a sua mulher. Uma vez mais instruídas, elas passaram a denunciar agressores e a buscar ajuda nos serviços especializados públicos e privados, sob o embasamento nas legislações sobre o tema, que vieram a surgir nas últimas décadas.

Apesar dos avanços no que tange aos direitos das mulheres, os estereótipos de gênero e poder ainda se fazem marcadamente presentes em nossa sociedade.

Sendo assim, de acordo com Morgado (2013), entende-se que a violência doméstica contra a mulher não é um fenômeno restrito ao âmbito das relações interpessoais, mas sim um processo macro e micropolítico, que se desenvolve em escala societal e interpessoal. Deste modo, o autor observa que

A sociedade brasileira, herdeira de um sistema patriarcal, continua conferindo ao homem um lugar de privilégios, seja como marido/companheiro, seja como pai. Assim, a atribuição de funções em nossa sociedade determinada pelas condições de inserção de classe, gênero e etnia, configura uma inserção subordinada da mulher. (MORGADO, 2013, p. 256)

Vê-se, portanto, que os padrões societários reforçam e contribuem para o processo de perpetuação de paradigmas que convocam o homem a assumir papéis que desvelam sua superioridade em relação à mulher, o que, então, culmina com a naturalização das dinâmicas de domínio e poder do homem em relação à mulher, favorecendo formas violentas de agir no contexto doméstico. Sendo assim, "A divisão dicotômica dos gêneros produz relações de violência e exploração entre homens e mulheres" (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2012, p. 58).

É importante destacar que nas relações em que a violência doméstica se faz presente ocorre a presença de sentimentos e comportamentos contraditórios, já que, conforme Morgado (2013, p.: 260), "as relações de violência comportam, ao mesmo tempo, momentos de violência, sedução, afeto, presentes, arrependimentos, dentre outros". Assim, nota-se que, na perspectiva desse autor, há o

entendimento de que o comportamento que alterna afeto e violências nutre-se, dentre outros fatores, pelos sentimentos de ambivalência vividos por estas mulheres.

Diante disso, por meio de uma concepção de violência enquanto fenômeno construído histórica e socialmente, pode-se inferir a existência de violências e não apenas de uma violência única, na medida em que são diversas as suas formas de explicitação.

3 A Lei Maria da Penha

A Lei n. 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, surge como resultado de um esforço coletivo dos movimentos de mulheres e poderes públicos no enfrentamento à violência doméstica e familiar, assim como frente ao alto índice de morte de mulheres no País. Diante disso, a lei cria meios de atendimento humanizado às mulheres, agrega valores de direitos humanos à política pública e contribui para educar toda a sociedade. Nesse sentido, a referida lei explicita ainda que

Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social. (BRASIL, 2006, p. 17)

Observa-se que os avanços na legislação possibilitaram a defesa dos direitos das mulheres. Em contrapartida, não se pode esquecer que, para além dos direi-

tos assegurados, em tese, ainda há diversas e recorrentes manifestações da violência contra a mulher. Nesse contexto, pode-se considerar que a violência doméstica contra a mulher se constitui, segundo a Lei Maria da Penha, como

qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II – no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III – em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. (BRASIL, 2006, p. 18)

Segundo a Lei Maria da Penha (2006), a violência doméstica pode se explicitar de cinco formas: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Nessa perspectiva, pode-se compreender violência física como qualquer conduta que ofenda a integridade física ou saúde corporal da mulher, como, por exemplo: empurrar, bater, atirar objetos, sacudir, esbofetear, estrangular, chutar, envenenar, ferir com qualquer tipo de arma, puxar os cabelos, beliscar, morder, queimar. A violência psicológica pode ser entendida como qualquer conduta que cause dano emocional e diminuição da autoestima da mulher, como, por exemplo: ameaças, rejeição, humilhação, intimidação, deprecição, xingamento, indiferença, discriminação, desrespeito e isolamento de amigos e parentes, privação de liberdade.

A violência sexual pode ser apreendida como qualquer conduta que constranja presenciar, manter ou participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força, como, por exemplo: fazer chantagem sexual, pegar à força, ter relação sexual sem consentimento, expressões verbais ou corporais que não são do agrado da pessoa, toques e carícias não desejados, exibicionismo e voyeurismo, prostituição forçada, participação forçada em pornografia.

A violência patrimonial pode ser abarcada como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de bens pertencentes à ofendida, ou quando por medo, coagida ou induzida a erro, a mulher transfira bens ao agressor, como, por exemplo: destruição, retenção, venda ou furto de pertences da vítima. E, por fim, a violência moral pode ser vista como qualquer conduta que atinja a honra e a imagem da mulher, como, por exemplo: em forma de calúnia, acusando-a falsamente de ter cometido crime; difamação, relatando fatos ofensivos à sua pessoa; ou injúria, ofendendo-a diretamente.

É importante mencionar ainda que a Lei Maria da Penha apresenta as diretrizes para as políticas públicas, como:

a promoção de estudos e pesquisas com perspectiva de gênero; o respeito, nos meios de comunicação social, aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção à violência doméstica e familiar; a difusão da própria lei; a capacitação dos profissionais que trabalham com o tema; e inclusão nos currículos escolares e a disseminação dos valores éticos de respeito à

dignidade da pessoa humana com perspectiva de gênero, raça e etnia. (BRASIL, 2006, p. 10)

É válido pontuar que, a partir dos pressupostos da Lei Maria da Penha (2006), os crimes cometidos contra as mulheres devem passar a ser julgados nos juizados ou varas especializadas de violência doméstica e familiar contra as mulheres, com competência civil e criminal, equipados com equipe multidisciplinar composta por psicólogos e assistentes sociais. Além disso, a referida lei cria mecanismos específicos de responsabilização e educação aos autores da violência, com possibilidade de o juiz decretar o comparecimento obrigatório do autor da agressão condenado criminalmente. Além do mais,

Como consequência da referida lei, passa a existir um sistema de políticas públicas direcionado às mulheres. Isso somente é possível devido à união de esforços de diversos órgãos da administração pública federal e estadual, dos Poderes Judiciário e Legislativo, dos Ministérios Públicos estaduais e Defensorias Públicas. Todos eles articulados entre si comprovam que a violência doméstica, como fenômeno multidimensional que é, requer soluções igualmente complexas. (BRASIL, 2006, p. 11)

Sendo assim, no processo de efetivação da Lei Maria da Penha e de sua aplicação ainda há muitos passos a se construir. Isso se dará por meio do trabalho articulado entre as diversas políticas públicas no âmbito do enfrentamento da violência doméstica, bem como através da participação social.

4 Consequências psicológicas da violência doméstica

A violência é um componente que faz parte da história de vida de muitas mulheres, podendo se fazer presente desde a infância, por ação ou omissão de familiares e, posteriormente, sendo reeditada pelo companheiro.

Conforme Morgado (2013), a violência doméstica contra a mulher é um fenômeno social de alta gravidade. Sendo assim, traz inúmeras consequências tanto para a mulher quanto para os filhos que presenciam as situações de violência. Observa-se, pois, que as expressões violentas nos modos de relacionar-se são rotineiras e de longa duração, já que, em geral, muito tempo se passa até que a mulher denuncie ou procure ajuda. Desenvolve-se, assim, um processo de escalada da violência em que se misturam atos de violência emocional, física e sexual.

Tais vivências violentas acarretam, portanto, graves consequências biopsicossociais para essas mulheres, sendo que o presente artigo ater-se-á às consequências psicológicas. Segundo Kashani e Allan (1998), os sintomas psicológicos frequentemente encontrados em vítimas de violência doméstica são: insônia, pesadelos, falta de concentração, irritabilidade e falta de apetite; surgimento de sérios transtornos psíquicos, como a depressão, ansiedade, síndrome do pânico e estresse pós-traumático; além de comportamentos autodestrutivos, como o uso de álcool e drogas ou mesmo tentativas de suicídio. Além dessas consequências psicológicas, é relevante enfatizar que, conforme Morgado (2013, p. 263), "percebe-se que rotineiramente, no transcorrer dos anos, um dos sentimentos

mais dilapidados ao longo da vida destas mulheres foi sua autoestima”.

Vale mencionar que, além das consequências que afetam os elementos psicoemocionais da mulher, se observa a ocorrência de outras consequências: físicas, sociais, patrimoniais e sexuais. As consequências físicas são: lesões corporais, de intensidade leve a grave, decorrentes de socos, tapas, chutes, queimaduras, espancamentos; doenças crônicas como dores de cabeça e aumento de pressão arterial; e traumatismos e deficiências físicas. Já as consequências sociais decorrem do isolamento social e familiar, e geram sentimentos de insegurança, temor em estabelecer relações, vergonha e sentimento de culpa. As consequências patrimoniais dizem respeito à perda de bens materiais ou suspensão do controle de seu dinheiro e/ou bens. Já as consequências sexuais referem-se ao risco de contrair doenças sexualmente transmissíveis e a gravidez não planejada. Além disso, é importante pontuar que as consequências podem se estender a outros membros da família ou pessoas afetivamente próximas, como ocorre com os filhos ou outros dependentes que passam a ter a sensação de temor constante, ansiedade, entre outras reações.

5 A violência doméstica sob o ponto de vista do autor da violência

Não há como compreender efetivamente a violência doméstica contra a mulher sem considerar os autores dessa violência. É relevante considerar a história de construção de gênero, as experiências e as narrativas desses homens.

É preciso, portanto, “incluir análises sobre os processos de socialização e sociabilidade masculinas e os significados de ser homem em nossas sociedades” (MEDRADO; LYRA, 2003, p. 22).

A visão dicotômica, ao longo da história de diversas ciências, definiu homens e mulheres como seres radicalmente opostos. Em contrapartida, propõem-se, mais recentemente, mormente, visões acerca das relações entre homens e mulheres como resultado de processos socio-históricos, construídos e passíveis de transformação. Nesse contexto, vale registrar que a Psicologia Social

...aborda as exigências comportamentais estereotipadas a que meninas e meninos são submetidos desde a primeira infância. Esse campo é de fundamental relevância para se refletir sobre as variáveis desse processo: questiona qual o papel das famílias e professoras(es) no reconhecimento das desigualdades e o impacto disso na vivência com as crianças. Em contrapartida, o homem permanece em seu *status* de dominação. Forma-se, assim, um ciclo difícil de ser rompido. A forte resistência à mudança, de ambas as partes, se dá inclusive por um processo de racionalização que ajuda a argumentar as supostas diferenças. (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2012, p. 57)

Há, pois, uma ideologia machista construída histórica e socialmente que condiciona o homem a dominar e a mulher a subjugar-se a essa dominação. É necessária, portanto, uma mudança de paradigma, que, conforme Brandler e Grinder (1986), perpassa pelo processo de ressignificação. Nesse viés de pensamento, todo acontecimento depende do modo pelo qual se vê o mundo. Sendo assim,

quando se muda o modo de vislumbrar algo, muda-se o significado desse também. Destarte, quando os significados se modificam, as respostas e o comportamento também se modificam. A ressignificação é, desta forma, elemento necessário para o processo criativo de transformação.

Diante disso, compreende-se que a atuação junto ao autor da violência doméstica é parte importante das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, porém ainda conta com poucos efetivos serviços em nosso país. Vale lembrar que a Lei Maria da Penha (2006) prevê que sejam criados centros e serviços para realizar atividades reflexivas, educativas e pedagógicas voltadas para os autores da violência. Nesse sentido, os resultados esperados abarcam a responsabilização do homem pela violência cometida, concomitantemente a desconstrução de estereótipos de gênero e a conscientização de que a violência contra as mulheres, além de crime, é uma violação de direitos humanos.

6 Os processos de vitimização perpetuados

Segundo Morgado (2013), as histórias de violência doméstica contra a mulher não deveriam ser entendidas como exclusivamente decorrentes do fenômeno histórico da sua subordinação nas relações de gênero, porque, se, por um lado, esse entendimento exclui a condição da mulher como culpada, por outro, coloca-a como vítima estanque. Nesse sentido, ao determinar à mulher o papel de vítima, acaba-se por incorrer no risco de retirar desses sujeitos a percepção de que são capazes de construir possibilidades de enfrentamento e de romper com esses processos violentos.

Portanto, entende-se que a formação de uma identidade de gênero, pelas mulheres que sofrem violência, como subordinadas, vítimas, somada à convivência permanente com as relações violentas e à legitimação social das mesmas, contribui para que violência sofrida seja internalizada de maneira banal. Com isso, conforme Morgado (2013), a mulher pode passar a se autorrepresentar como vítima.

Essa forma de autorrepresentação pode estar associada à possibilidade de ganhos secundários. Esses são entendidos como “recompensas reais ou imaginárias, às custas de sofrimentos também reais ou imaginários” (FIORELLI; MANGINI, 2015, p. 192). Nesse caso, conforme esses autores, as mulheres em situação de violência doméstica, através de mecanismos psíquicos de defesa, podem passar a aceitar, inconscientemente, formas violentas de serem tratadas em troca de alguns ganhos decorrentes dessas situações, por exemplo: ter seu sofrimento glorificado e admirado ou ter a ideia de que suas culpas serão expiadas mediante o atravessamento de situações sacrificantes, gerando tranquilidade à consciência, elevação da autoimagem e confirmação dos próprios valores. Além da possibilidade de ganhos secundários, a perpetuação dessa vitimização também decorre da ideia de que nada pode ser feito para modificar a situação. Nesse sentido, Saffioti (1997, p. 70) afirma que

vitimizar-se significa perceber-se exclusivamente enquanto objeto da ação, no caso da violência, do outro. (...) Os homens dispensam a mulheres um tratamento de não sujeitos e, muitas vezes, as representações que as mulheres têm de si mesmas caminham nessa direção.

Porém, cabe ressaltar que, quando a autora pontua que, ao serem tratadas como não sujeitos e terem as representações de si mesmas caminhando nessa direção, não significa que as mulheres são passivas diante de relações violentas. Na mesma acepção, Morgado (2013) considera pertinente a ruptura com concepções binárias entre “algozes” e “vítimas passivas”, uma vez que as relações complexas de gênero comportam, ao mesmo tempo, possibilidades e limites de transformação. Deste modo, acredita-se que as mulheres não são vítimas passivas e também não se comportam passivamente diante das violências sofridas, já que, mesmo sob condições desfavoráveis de dominação, elas são capazes de construir, individual e coletivamente, estratégias de ruptura.

De modo geral, compreende-se que a manutenção do papel de vítima possibilita, em muitos casos, formas confusas e complexas de aliviar o sofrimento, podendo ser, em determinados momentos, a única maneira que o sistema psíquico encontra de suportar as demandas destrutivas que decorrem das relações em que a violência se faz presente, não deixando de funcionar como uma forma de enfrentamento das situações litigiosas. Para além dessa peculiar maneira de enfrentamento, há que se considerar outras possibilidades de superação e fortalecimento de mulheres em situação de violência doméstica, como se observará a seguir.

7 Possibilidades de (re)construção de vínculos

Considera-se que um importante aspecto que decorre das relações permeadas por violência doméstica refere-se à fragilização ou ao rompimento de vínculos

afetivos. Assim, entende-se que, no atual contexto histórico, a fragilidade dos vínculos se dá em decorrência de que o outro é visto como objeto, por isso emerge a banalização da violência dentro de uma relação que deveria ser permeada por afetos positivos.

Baudrillard (2008), nesse sentido, discorre sobre o que ele chama de “tempos dos objetos”, em que a existência do homem está correlacionada com o ritmo e a troca dos objetos, isto é, a rapidez e a funcionalidade marcam as relações e atividades humanas. Tais como se compreendem os objetos, essas relações e atividades passam a funcionar sob a lógica da mercadoria, em que regem as leis do valor de troca. As consequências dessa lógica para as relações sociais, tão importantes para a constituição do psiquismo, se perpetuarão em maior valoração dos objetos em detrimento do próprio homem, o que acarretará em relações marcadamente mais efêmeras e descartáveis.

Em decorrência disso, identifica-se na contemporaneidade a presença de relações cada vez mais individualistas e narcísicas, que incorrem na distorção do modo como o outro é concebido, isto é, observa-se a inversão de valores, que irão gerar sentimentos de vazio e distúrbios na autoestima desse outro.

Assim, no presente contexto das relações humanas, especialmente nas quais se constata a violência contra a mulher, observa-se essa distorção de conceitos e a transformação daquelas em objeto. Conforme afirma Saffioti (1999, p. 85), “mulheres em geral, e especialmente quando são vítimas de violência, recebem tratamento de não sujeitos”.

O resgate dessas mulheres enquanto sujeitos se torna possível na medida em que elas reconheçam suas

potencialidades, superando a condição de objeto na qual foram colocadas. Nesse contexto, o processo de reconstrução e/ou fortalecimento dos vínculos se torna possível ao passo em que essas mulheres conseguem reconhecer o seu próprio valor e, depois, torna-se possível serem reconhecidas pelo outro como sujeitos de direitos.

A partir dessa perspectiva, é oportuno apontar a discussão sobre o empoderamento das mulheres como um dos caminhos possíveis para subsidiar propostas político-profissionais no sentido de (re)construção de vínculos fragilizados pela violência e o enfrentamento dessas situações opressoras. Segundo Arilha, pode-se apreender o conceito de empoderamento observando seus principais objetivos:

...o desafio à dominação masculina e subordinação feminina, a transformação das estruturas e instituições que reforçam e perpetuam as discriminações de gênero e as desigualdades sociais [...]. É sempre motivado ou acelerado pelas pressões externas que ocorrem através de movimentos de pessoas, grupos, ou instituições que tentam promover mudanças de percepção e de consciência. No caso das mulheres, isso implica necessariamente adquirir consciência de gênero. (ARILHA, 1995, p. 11)

Nesse sentido, o resgate e/ou o fortalecimento das potencialidades das mulheres em situação de violência doméstica devem ser atravessados por possibilidades de responsabilização, resgate de autoestima, empoderamento através de informações e busca de espaço de pertencimento para superação das vivências permeadas por violência. Nessa acepção, a próxima seção apresentará a

experiência de práticas de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher.

8 Práticas psicológicas de enfrentamento à violência contra a mulher

As práticas psicológicas no âmbito da Defensoria Pública diante do fenômeno da violência doméstica e familiar direcionada à mulher têm como finalidade a orientação, o apoio e o acompanhamento de mulheres em situação de violência doméstica, com vistas à defesa e à promoção dos direitos humanos, bem como a minimização do sofrimento psíquico vivido e a potencialização destes sujeitos. Tais atuações têm, portanto, como prerrogativa máxima, o fato de que, “mesmo enfrentando condições ainda extremamente desfavoráveis, elas podem construir, individual e coletivamente, estratégias de ruptura face às condições de dominação” (MORGADO, 2013, p. 275).

Nesse sentido, o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, através de práticas psicológicas, vem se desenvolvendo na sede de Cianorte da Defensoria Pública do Estado do Paraná, intervenção essa que se iniciou no ano de 2015, por meio de práticas psicológicas individuais e grupais.

Essa atuação profissional tem grande relevância para a sociedade, pois, através de práticas psicológicas junto a essas demandas, é possível que essas sejam trabalhadas em toda sua complexidade, para além do fazer jurídico. Além disso, a discussão da referida temática é de grande importância social, ao refletir sobre estratégias de enfrentamento e de (re)significação de tal problemática,

que permeia o contexto destas populações oprimidas, trazendo um diálogo mais crítico para o campo de discussão das relações de gênero.

A demanda para este trabalho surgiu a partir da percepção de que a atuação dos defensores públicos na área criminal restringia-se à defesa e à orientação ao autor da violência doméstica. Sendo assim, observou-se a necessidade da implementação de práticas que visassem também os direitos das mulheres acometidas por violência doméstica.

Desta forma, o trabalho iniciou-se por meio de atendimentos psicológicos individuais que visavam o reconhecimento do histórico de vida das mulheres em situação de violência doméstica e o levantamento de demandas consonantes trazidas por essas mulheres. A partir disso, iniciaram-se as intervenções coletivas junto a esses sujeitos.

Parte-se da prerrogativa de que toda análise com o intuito de conhecer um indivíduo, inevitavelmente, deve se reportar ao grupo a que ele pertence, conforme Lane (1994). Devido a isso, a partir das demandas levantadas nos contatos individuais com as mulheres, percebeu-se a necessidade emergente de intervenções coletivas, a fim de possibilitar não apenas um espaço de apoio, orientação e acompanhamento, mas também de pertencimento. Entende-se ainda que

O ser humano é gregário, e ele só existe, ou subsiste, em função de seus inter-relacionamentos grupais. Sempre, desde o nascimento, ele participa de diferentes grupos, numa constante dialética entre a busca de sua identidade individual e

a necessidade de uma identidade grupal e social.
(ZIMERMAN, 1993, p. 51)

Ao possibilitar intervenções grupais, objetiva-se, pois, dar espaço para expressão das individualidades e, ao mesmo tempo, consolidar estratégias de fortalecimento do grupo. Assim, compreende-se que o grupo é “um emaranhado complexo, dinâmico, de integração de interesses, mas que ao mesmo tempo não significa homogeneização dos sujeitos” (FERNANDES, 2002, p. 45).

Desta forma, o Grupo de Mulheres em Situação de Violência Doméstica vem ocorrendo na Defensoria Pública do Estado do Paraná – Cianorte com frequência quinzenal, com a finalidade de orientação, apoio e acompanhamento psicossocial de mulheres que passaram ou estão passando por algum ou alguns tipos de violência doméstica. Concomitantemente, as mulheres são acompanhadas através de atendimentos psicológicos individuais, com o intuito de trabalhar suas demandas mais particulares e intrínsecas.

Ao longo deste ano, cada encontro do Grupo teve uma temática específica, que foi trabalhada por profissionais da Defensoria Pública ou de outras instituições, convidados, eventualmente, através de palestras, discussões temáticas, dinâmicas de grupo, apresentação de material audiovisual e técnicas de sensibilização. Os temas abordados nesses encontros foram: raízes históricas da violência contra a mulher e sua tipificação; violência doméstica – as consequências emocionais, psicossociais e morais; autoestima da mulher em situação de violência – resgatando as potencialidades; violência doméstica do ponto de vista jurídico; Lei Maria da Penha e os direitos das mulheres; o uso de substâncias psicoativas como potencializador da

violência; representações tradicionais de gênero e preconceito e a influência da mídia; superação da vitimização e dos processos de humilhação perpetuados, e fortalecimento/protagonismo das mulheres em situação de violência; a (re)construção de vínculos afetivos; e, ser mulher, para além das marcas da violência.

Por meio da efetivação dos encontros junto ao Grupo de Mulheres em Situação de Violência Doméstica, durante o ano de 2015, foi possível identificar que o tipo de violência mais recorrente nesse grupo refere-se à violência psicológica, que pôde ser observada através de manifestações que causaram algum tipo de dano emocional ou diminuição da autoestima dessas mulheres. Em menor incidência, mas também com significativa relevância, foi possível observar a explicitação de violência física, sexual, moral e patrimonial. Observa-se, pois, a partir dos elementos verificados acerca dos tipos de violência doméstica, que, apesar de a violência psicológica ainda ser tida como invisível pela sociedade em geral, a mulher, ao ser orientada e passar a significar as expressões das violências vividas, reconhece-a como a mais emergente. Em consonância a isso, no que concerne às consequências decorrentes da violência doméstica, as mulheres apresentaram o âmbito psicológico como o mais afetado.

Além disso, no que tange às representações que as mulheres possuem sobre os motivos que geram a violência doméstica, a grande maioria associa tais vivências ao uso de substâncias psicoativas pelo companheiro. Em menor incidência, mas também com significativa importância, notou-se que também justificam tais experiências com possíveis transtornos psíquicos do companheiro, poder de

domínio do companheiro naturalizado pela sociedade e dificuldades do casal em evitar conflitos.

A respeito das características psicológicas identificadas nas mulheres, num primeiro momento, observou-se com grande emergência a presença de autoestima baixa, sentimentos de desvalorização de si, sentimentos de incapacidade e impotência; estados psíquicos de medo, tristeza, insegurança e estresse; transtornos psíquicos de ansiedade, depressão e pânico; comportamentos autodestrutivos e tentativas de suicídio.

A partir da efetivação das práticas psicológicas junto a mulheres em situação de violência doméstica, através de intervenções individuais e grupais na Defensoria Pública do Estado do Paraná – Cianorte, concebem-se notáveis avanços na autopercepção das mulheres e nas estratégias que elas empreendem para relacionar-se e lidarem com os conflitos emergentes. Infere-se, portanto, a existência de um significativo movimento de transformação no modo de reconhecer-se e colocar-se no mundo. Neste sentido, observa-se que as intervenções grupais, em consonância com as práticas individuais de acompanhamento, possibilitaram grande alcance do ponto de vista psicossocial à vida das participantes. E, desta forma, entende-se que

Na relação de reciprocidade que vai consolidando os grupos, acontece um fenômeno denominado de “ressonância”, este indica a troca de sentimentos entre as pessoas, o compartilhar emoções comuns. Isso acontece quando a fala de um rebate nos outros e os demais vão interagindo a partir daquele significado exposto por alguém. (FERNANDES, 2002, p. 46)

Constata-se, desta maneira, que o Grupo tem sido importante instrumento de orientação e pertencimento para mulheres em situação de violência doméstica.

Reflexões finais

*"Trata-se de liberar a vida lá
onde ela é prisioneira."
(DELEUZE; GUATTARI, 1997, p. 23)*

A partir do exposto, concebe-se que a violência doméstica se encontra em processo de reconhecimento e enfrentamento, tanto pelas mulheres em situação de violência doméstica quanto pela sociedade de modo geral. Vê-se, em contrapartida, que o verdadeiro rompimento com a violência de gênero e a superação da violência doméstica contra a mulher perpassam pela necessidade da efetiva atuação dos mais diversos atores que compõem as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

A análise das práticas psicológicas de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher apresentada no artigo em tela possibilita a compreensão de que a violência sofrida por essas mulheres, em suas múltiplas formas de expressão, fez de suas vidas, por muito tempo, uma existência atravessada por sofrimento e submissão. Em contrapartida, as intervenções junto a esses sujeitos têm afirmado um movimento de resistência e superação frente a tais adversidades, por meio do empoderamento dessas mulheres através da elaboração do sofrimento vivido, assim como por meio do resgate e do fortalecimento de suas potencialidades.

Destarte, as práticas psicológicas realizadas junto às mulheres em situação de violência doméstica na Defensoria Pública do Estado do Paraná – Cianorte, no ano de 2015, simbolizaram o início de uma transformação, tanto na vida dessas mulheres assistidas por essa instituição quanto num espectro macropolítico, na medida em que vêm possibilitando uma reedição nas formas de vislumbrar o fenômeno da violência doméstica contra a mulher. Devido a isso, nos anos subsequentes tais intervenções terão continuidade, com vistas a garantir – permanentemente – às mulheres em situação de violência doméstica um verdadeiro *lócus* de orientação e pertencimento.

Referências

ARILHA, M. “Contracepção, empowerment e entiltlement: um cruzamento necessário na vida das mulheres”. In: BERQUEÓ, E. (Org). *Reflexões sobre gênero e fecundidade no Brasil*. São Paulo: Carlos Chagas, 1995.

BAUDRILLARD, J. *A sociedade de consumo*. Lisboa: Edições 70, 2008.

BRANDLER, R.; GRINDER, J. *Ressignificando*. São Paulo: Sumims, 1986.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 2015.

_____. *Lei Complementar n. 80/1994*, 2009.

_____. *Lei Maria da Penha: Lei n. 11.340*, de 7 de agosto de 2006, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Referências técnicas para atuação de psicólogas(os) em Programas de Atenção à Mulher em Situação de Violência*. Brasília: CFP, 2012.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1997.

FERNANDES, I. "A dialética dos grupos e das relações cotidianas". In: GUIMARÃES, G. T. D. (Org.). *Aspectos da teoria do cotidiano: Agnes Heller em perspectiva*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

FIORELLI, J. O.; MANGINI, R. C. R. "Estudo da Violência". In: FIORELLI, J. O.; MANGINI, R. C. R. *Psicologia Jurídica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

KASHANI, J. H.; ALLAN, W. D. *The impact of family violence on children and adolescents*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

LANE, S. T. M. *Psicologia social: o homem em movimento*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MEDRADO, B.; LYRA, J. "Nos homens, a violência de gênero". In: *Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra a Mulher – Plano Nacional*. Brasília: SPM, 2003.

MORGADO, R. "Mulheres em situação de violência doméstica: limites e possibilidades de enfrentamento". In: GONÇALVES, H. S.; BRANDÃO, E. P. *Psicologia Jurídica no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Nau, 2013.

NARVAZ, M. G.; KOLLER, S. H. "Mulheres vítimas de violência doméstica: compreendendo subjetividades assujeitadas". In: *Revista Psico*. 37 (1): 7-13, 2006.

PERES, E. L. *Concepções e práticas dos conselheiros tutelares acerca da violência doméstica contra crianças e adolescentes: um estudo sobre o caso de Curitiba*. Dissertação de Mestrado em Psicologia, Universidade Federal do Paraná/Curitiba, 2001.

SAFFIOTI, H. I. B. "Violência doméstica ou a lógica do galinheiro". In: KUPSTAS, M. (Org.) *Violência em debate*. São Paulo: Moderna. 1997.

_____. "Já se mete a colher em briga de marido e mulher". In: *São Paulo em Perspectiva*. 13 (4), 1999.

ZIMERMAN, D. E. *Fundamentos básicos das grupoterapias*. Porto Alegre: Artes Médicas. 1993.

O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DOS POVOS E COMUNIDADES AFETADAS POR GRANDES EMPREENDIMENTOS NO BRASIL

Andréia Macedo Barreto¹

Resumo

O objetivo geral do presente trabalho é abordar sobre o papel da Defensoria Pública na defesa e na garantia de direitos dos povos e comunidades afetadas por grandes empreendimentos de infraestrutura, geração de energia ou utilizadores de recursos naturais no Brasil. A partir do estudo da doutrina, jurisprudência nacional e apresentação de casos exemplificativos, demonstrou-se a função socioambiental da Defensoria Pública, na defesa de direitos fundamentais ambientais, o que alcança a promoção da cidadania, a dignidade da pessoa humana, o combate à pobreza, marginalização e desigualdades sociais. No exercício desta função, o licenciamento

¹ Doutora em Direitos Humanos, pelo Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará. Defensora Pública do estado do Pará. E-mail: andrea.barreto@defensoria.pa.def.br.

ambiental constitui relevante instrumento para a distinta atuação da Defensoria Pública, mediante o controle da legalidade e a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais de hipossuficientes, na fase de localização, instalação e operação do empreendimento. Ao final, concluiu-se pela criação de instrumento de compensação ambiental, no curso de licenciamento ambiental, destinado ao fortalecimento da Defensoria Pública, de modo a viabilizar sua função socioambiental, para a ampla defesa de hipossuficientes impactados por grandes empreendimentos licenciados no Brasil.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Licenciamento ambiental. Hidrelétrica. Mineração. Comunidades tradicionais.

1 Introdução

Os investimentos brasileiros em obras de infraestrutura, geração de energia ou incentivos a projetos de exploração econômica de recursos naturais são considerados estratégicos para manter ou potencializar um ritmo e um padrão de crescimento no Brasil. Todavia, parte desses empreendimentos afeta diretamente povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos, comunidades tradicionais, rural e urbana, consideradas hipossuficientes, causando-lhes impactos ao direito de moradia, nas relações familiares, ao modo de vida, restringindo o acesso aos recursos naturais, com consequências negativas na educação, no transporte público e na sadia qualidade de vida.

Apesar das exigências ambientais e da submissão ao licenciamento ambiental, esses empreendimentos causam impactos socioambientais. O licenciamento consiste em importante instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente, destinado a avaliar localização, implantação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que possam causar degradação ambiental.

Diante dessa dualidade entre implantação de empreendimentos para o desenvolvimento do País e impactos socioambientais, questiona-se o papel da Defensoria Pública na defesa dos povos e comunidades afetadas.

Para responder esta indagação, o presente trabalho realizou estudo da doutrina, legislação e jurisprudência nacional, bem como contou com casos exemplificativos, a partir da experiência da Defensoria Pública do Estado do Pará, na defesa de pessoas impactadas por obras e empreendimentos minerários e hidrelétricos.

A partir dessa metodologia, e adotando o conceito de hipossuficiência econômica-organizacional (GRINOVER, 2011), tratou-se sobre o papel da Defensoria Pública no Brasil, a partir de sua função socioambiental, demonstrando seu exercício no curso do licenciamento ambiental. A escolha por este caminho de abordagem deu-se em razão da obrigatoriedade de grandes empreendimentos e obras no Brasil se submeterem ao licenciamento ambiental, em razão de serem considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental. Ademais, considerou-se distinta a atuação da Defensoria Pública em cada fase de implantação do empreendimento e no curso do licenciamento ambiental.

Diante desses aspectos, o trabalho foi organizado em três momentos de análise. No primeiro, foi tratado o papel da Defensoria Pública, a partir de sua função socioambiental, como expressão dos direitos fundamentais ambientais. No segundo, abordou-se a atuação da Defensoria Pública no procedimento de licenciamento ambiental, no exercício de sua função socioambiental, demonstrando sua legitimidade no controle da legalidade do procedimento de licenciamento. No terceiro momento, tratou-se das formas de garantia e defesa de direitos, nas fases de localização, instalação e operação de empreendimentos licenciados. Por fim, nas considerações finais, concluiu-se pela criação de instrumento de compensação ambiental, no curso de licenciamento ambiental, destinado ao fortalecimento da Defensoria Pública, de modo a viabilizar sua função socioambiental, para o exercício da ampla defesa de hipossuficientes impactados por grandes empreendimentos licenciados no Brasil.

2 A função socioambiental da Defensoria Pública

O papel da Defensoria Pública na defesa dos povos e comunidades afetados por grandes empreendimentos de infraestrutura, geração de energia ou utilizadores de recursos naturais decorre do desempenho de sua função socioambiental, a qual perpassa tanto pela tutela do ambiente, como direito difuso, como pela defesa e proteção de direitos individuais e coletivos de hipossuficientes impactados direta ou indiretamente, por dano ou intervenção ambiental.

A função socioambiental da Defensoria Pública decorre da promoção ampla e defesa do direito fundamental de hipossuficientes, o que alcança o direito ao meio ambiente equilibrado. No Direito positivo atual, dentre outros dispositivos, essa função pode ser extraída das disposições do artigo 134 e artigo 225 *caput* e seu § 1º da Constituição Federal, em análise conjunta com o inciso X do artigo 4º da Lei Complementar n. 80/1994, disposição introduzida pela Lei Complementar n. 132/2009, que alterou e reforçou em norma infraconstitucional o papel da Defensoria Pública na defesa dos direitos fundamentais ambientais, o que alcança também a promoção da cidadania, a dignidade da pessoa humana, o combate à pobreza, marginalização e desigualdades sociais.

A Defensoria Pública está vocacionada a promover a proteção do direito fundamental ao ambiente, o que revela o papel plural na garantia de direitos. O meio ambiente é múltiplo em qualidades socioculturais, pois não há ambiente sem sujeitos, ou seja, o ambiente tem distintas significações e lógicas de uso conforme os padrões das distintas sociedades e culturas. Por outro lado, a degradação ambiental é democrática (ACSELRAD, 2010, p. 108), na medida em que não faz distinção por classe social e alcança a todos, em maior ou menor grau, dentro de uma sociedade de risco (BECK, 1998).

Nessa lógica, os mais vulneráveis economicamente são expostos a situações ainda mais excludentes, suportando os encargos dos danos e impactos ambientais, aliado às condições econômicas e de não acesso a serviços públicos essenciais, como abastecimento de água, saneamento básico, habitação adequada etc. Essa exclusão

social integra o cenário socioeconômico brasileiro, marcado pela privação a direitos sociais essenciais ou “formas de privação da liberdade”, como defende Amartya Sen (2000, p. 29).

Diante dessa realidade, a Defensoria Pública busca restaurar o equilíbrio das relações, garantindo igualdades de condições, na busca de acesso aos recursos naturais e serviços essenciais àqueles desigualmente desprovidos de recursos, a partir das múltiplas realidades e ambientes socioculturais.

Trata-se do direito fundamental ambiental (no âmbito constitucional) ou direito humano ambiental (no âmbito internacional) (TRINDADE, 1993) dos hipossuficientes. Esse direito compartilha a natureza de um direito individual, na proteção da integridade física e mental do indivíduo, bem como de um direito social, já que impõe ao Estado e à sociedade a responsabilidade coletiva pela prevenção e a proteção da saúde dos cidadãos, necessário a garantir uma vida digna para todos, em especial para as populações mais pobres. Nesse sentido, a tutela do ambiente é indissociável da proteção dos direitos sociais (FIGUEIREDO, 2008; SÉGUIN, 2011; FENSTERSEIFER, 2011).

Para o exercício dessa proteção, a função socioambiental poderá ser exercida através da tutela de natureza abstrata e difusa, pelo próprio aspecto difuso do bem jurídico ambiental. Para isso, basta que se tenha em tese pessoas necessitadas ou hipossuficientes, não se exigindo a individualização dos titulares do direito ao ambiente, no caso de atuação coletiva ou difusa, como assentado na doutrina (GRINOVER, 2011; DIDIER JÚNIOR, 2008) e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.²

Além dos direitos difusos, a função socioambiental da Defensoria Pública compreende a defesa e a proteção dos direitos individuais. Uma empresa autorizada pelo Poder Público a se instalar ou operar determinada atividade pode causar danos socioambientais, os quais ensejarão o dever de indenizar os impactados. Mesmo que não esteja em causa a ilicitude da atividade exercida, da licença ou autorização concedida, haverá o dever de reparar o dano, de natureza patrimonial ou extrapatrimonial, individual ou coletivamente.

Portanto, a função socioambiental integra o papel institucional da Defensoria Pública e está sedimentada em normas constitucionais e infraconstitucionais, com apoio na jurisprudência e na doutrina, permitindo distintas formas de atuação no caso de intervenção ambiental.

3 Atuação da Defensoria Pública no procedimento de licenciamento ambiental

O exercício da função socioambiental da Defensoria Pública pode ser desempenhado de diversas formas. Apesar dessa variabilidade, destaca-se aqui sua atuação

2 Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.943, julgada nos dias 6 e 7 de maio de 2015, por unanimidade o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública em propor ação civil pública, dando interpretação conforme à Constituição Federal, consignando que não haveria qualquer inconstitucionalidade no art. 5º, II, da Lei da Ação Civil Pública, com as alterações trazidas pela Lei n. 11.448/2007, ou no art. 4º, VII e VIII, da Lei Orgânica da Defensoria Pública, alterado pela LC n. 132/2009. Ainda sobre o tema, no julgamento do Recurso Extraordinário 733433, em 4 de novembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal conferiu repercussão geral, fixando a tese de que “a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas”. Neste julgado, a maioria dos ministros entendeu que essa legitimidade persiste mesmo na hipótese de possíveis não necessitados, ponderando que a satisfação do direito não poderia ser dividida ou individualizada, por ocasião da execução da sentença. No que se refere aos direitos individuais homogêneos, a sentença seria genérica; e as execuções individuais só poderiam ser feitas pelos necessitados conforme a lei. Desse modo, concluiu o Supremo Tribunal Federal que eventual execução em benefício pessoal, no que coubesse, só poderia ser feita pelos necessitados.

no âmbito do licenciamento ambiental, intervindo diretamente nesse procedimento, na defesa do ambiente e dos direitos difusos ou coletivos de hipossuficientes.

O licenciamento ambiental consiste no procedimento administrativo, surgido na Lei n. 6.938/1981, como instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente. Possui caráter preventivo, de modo que deve anteceder a localização, a implantação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que possam causar degradação ambiental, sob qualquer forma. Seu objetivo é garantir à administração pública o controle sobre as atividades humanas que interfiram nas condições socioambientais.

O licenciamento é obrigatório para as atividades arroladas no anexo da Resolução n. 237/1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), cujo rol é exemplificativo (lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural etc.). Por isso, o órgão ambiental licenciador poderá exigir o licenciamento para outras atividades não especificadas nessa relação.

Ademais, o licenciamento ambiental deve ser revestido de publicidade, permitindo-se o exercício da participação popular, a ser viabilizada especialmente através das audiências públicas, cujo grande mérito é possibilitar o controle da discricionariedade administrativa e da motivação do órgão ambiental licenciador quanto ao processo decisório, que resultará na concessão ou não da licença ambiental. Apesar da existência de proposta legislativa para simplificação e celeridade no licenciamento³, o procedimento ordinário obedecerá, em resumo, a oito etapas,

as quais estão dispostas no artigo 10 da Resolução CONAMA n. 237/1997:

I – Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III – Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V – Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

3 O projeto de lei do Senado n. 654, do ano de 2015, de autoria do senador Romero Jucá (PMDB/RR), aprovado pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, em 25 de dezembro de 2015, dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Conforme o texto, o Poder Executivo indicará, por decreto, obras sujeitas ao licenciamento ambiental especial. O órgão licenciador terá sessenta dias para analisar o projeto e os estudos ambientais apresentados e solicitar esclarecimentos. Em seguida, terá mais sessenta dias para decidir. Todo o processo levará entre sete e oito meses. Desse modo, com a mudança das regras, o projeto de lei busca simplificar o licenciamento. Por isso, vem recebendo críticas quanto ao quadro de fragilização da proteção ambiental, por colocar o meio ambiente vulnerável a acidentes ambientais.

VI – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII – Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

A partir das etapas do licenciamento ambiental, o Poder Público poderá expedir três licenças ambientais: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). A licença prévia é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (BRASIL, 1997, Artigo 8º, I). Nesse documento serão estabelecidos os compromissos ou obrigações impostos ao empreendedor, denominados de condicionantes, que pode se consistir na realização de obras de infraestrutura destinadas à educação e à saúde, dentre outros, muitas das quais com a finalidade de preparar o município e os equipamentos públicos para receberem o fluxo de pessoas atraídas pelo empreendimento.

A concessão da licença prévia dependerá da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para as atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Nesse sentido, uma vez aprovado o estudo e obtida a licença prévia, o

empreendedor poderá iniciar a elaboração do Projeto Básico Ambiental (PBA)⁴, onde constará o detalhamento dos planos, programas e projeto, para o cumprimento das condicionantes constantes na licença de instalação. No PBA constarão as medidas de controle e os programas ambientais propostos no EIA, com definição das ações e dos programas a serem desenvolvidos em todas as etapas do projeto, desde o início das obras até a etapa de operação do empreendimento.

Após a licença prévia será concedida a licença de instalação, destinada ao início das obras, para a implantação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante (BRASIL, 1997, Artigo 8º, II).

Após a construção, a próxima licença a ser concedida será a licença de operação, destinada ao funcionamento do empreendimento e condicionada à verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação (BRASIL, 1997, Artigo 8º, III).

Assim, em toda a fase do licenciamento, a Defensoria Pública está legitimada a atuar no controle da legalidade do procedimento. Poderá suspender ou cancelar licença ambiental expedida, quando houve violação ou inadequação de quaisquer obrigações assumidas pelo

4 Reconhecendo a necessidade da existência de licença prévia anterior ao projeto básico, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu o Acórdão 516/2003-TCU, qualificando como indício de irregularidade grave a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença ambiental prévia.

empreendedor; bem como poderá atuar quando houver omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiam a expedição da licença ou mesmo quando se tiver a superveniência de graves riscos ambientais e à saúde de pessoas consideradas hipossuficientes.

Nesta forma de atuação, tem-se o caso do licenciamento ambiental de empreendimento minerário, protocolizado em 27/2/2012, sob o n. 2012/0000005028, na Secretaria de Estado e Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA), a ser implantado no oeste do estado do Pará. Subsidiária de uma empresa canadense, a empresa licenciadora iniciou o procedimento de licenciamento em desacordo com o princípio da publicidade, informação e participação comunitária, dentre outros aspectos.

A audiência pública ocorreu na sede do município onde seria instalado o empreendimento minerário, mas distante da área de influência do projeto e das comunidades rurais diretamente afetadas, o que não permitiu ampla participação dos envolvidos. Havia previsão de apenas uma audiência pública, na sede do município, considerada de difícil acesso e dispendioso custo para a participação dessas famílias. Além disso, o órgão ambiental realizou a convocação da audiência pública pelo *Diário Oficial do Estado* e em sua página na internet, onde informou que o EIA/RIMA estaria à disposição dos interessados para a consulta na biblioteca do órgão ambiental, na capital do estado, sem disponibilizar qualquer estudo no município de abrangência do projeto ou nas comunidades afetadas, distantes cerca de 772km da capital. Isso não permitiu amplo conhecimento do projeto, nem da audiência pública.

Diante das irregularidades, a Defensoria Pública estadual expediu recomendação à SEMA/PA para que: (I) a empresa mineradora providenciasse cópia do RIMA e das informações contidas em uma Nota Técnica às comunidades da área de influência do projeto, inclusive em espaços públicos, como a sede da cooperativa dos garimpeiros, associações ou escolas; (II) a empresa disponibilizasse o EIA/RIMA na sede do município de localização do projeto e na unidade da SEMAS/PA da região, e não apenas no órgão ambiental localizado na capital do estado, de modo a possibilitar o acesso à informação aos interessados; (III) suspendesse a audiência pública, designando nova data, não antes de trinta dias, contados da entrega da cópia do RIMA às comunidades rurais; (IV) a empresa incluísse as informações da Nota Técnica no EIA e respectivo RIMA, em linguagem acessível à população, antes da audiência pública a ser realizada.

A recomendação foi acatada e, durante a realização da audiência pública, nas comunidades diretamente afetadas, a Defensoria Pública, em parceria com pesquisadores da Universidade Federal do Pará, também recomendou a realização de um estudo mais detalhado do empreendimento, com melhor análise e mensuração dos impactos ambientais (como o depósito dos sedimentos ao longo do rio) e sociais (com a indicação real da área de impacto e comunidades afetadas), dentre outros aspectos.

Este caso exemplifica a função socioambiental da Defensoria Pública na defesa do ambiente e na tutela dos direitos difusos, numa forma de atuação direta no procedimento de licenciamento ambiental, extrajudicialmente, inclusive com possibilidade de suspensão do procedimento,

no âmbito judicial, para sanar as ilegalidades identificadas no licenciamento.

4 Defesa e garantia de direitos nas fases de localização, instalação e operação de grandes empreendimentos licenciados no Brasil

4.1 Da fase preliminar ou localização do empreendimento

A função socioambiental da Defensoria Pública também é evidenciada na defesa e na garantia de direitos individuais e coletivos, nas distintas fases de instalação do empreendimento licenciado, as quais são aqui definidas em três: (I) no momento preliminar de implantação, que compreende do anúncio da obra até a expedição da licença prévia; (II) no momento da implantação, com a expedição da licença de instalação; (III) na fase de funcionamento do empreendimento, com a expedição da licença de operação.

Na fase de localização, o direito à informação constitui aspecto fundamental, a ser garantido pela Defensoria Pública. Não se trata aqui da observância do direito à informação pelo empreendedor ou órgão licenciador, mas de uma atuação institucional da Defensoria, na difusão da informação sobre o projeto a ser implantado, suas consequências e importância do processo decisório dos envolvidos. Trata-se da difusão e da conscientização dos direitos humanos, cidadania e do ordenamento jurídico, que têm como subsídio as disposições do artigo 4º, inciso III, da Lei Complementar Federal n. 80/1994.

Essa forma de atuação institucional pode ser realizada através de encontros, audiências públicas, seminários

ou reuniões nas comunidades. É o caso do “Encontro Hidrelétrica e Mineração na Amazônia: impactos sobre os territórios indígenas e quilombolas de Oriximiná/Pará”, realizado pela Defensoria Pública estadual, em parceria com setores da Igreja Católica (Diocese e Comissão Pastoral da Terra), com a finalidade de discutir os impactos de empreendimento minerário em operação e usina hidrelétrica ainda na fase de estudo. Outro exemplo é o projeto “Defensoria Pública do Estado do Pará nos bairros atingidos por Belo Monte”, com reuniões nos bairros afetados pela hidrelétrica, para esclarecimento de direitos, contando com a participação de representantes de bairros, associações e Movimento Xingu Vivo para Sempre.

Além do direito à informação e à participação, a Defensoria Pública exerce o papel de garantidora do direito à oitiva livre, prévia e informada dos povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, quando envolvidos e afetados seus territórios. Trata-se da observância do disposto no artigo 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto Federal n. 5.051/2004.

No caso dos povos indígenas, essa oitiva não se confunde com a consulta realizada pelo órgão ambiental no curso do licenciamento, durante as audiências públicas, pois o direito à consulta dos povos indígenas também se subordina às normas constitucionais. A Constituição Federal de 1988 reconheceu aos povos indígenas sua organização social e os direitos originários às terras que tradicionalmente ocupam, bem como ao usufruto exclusivo dos recursos naturais nelas existentes. O subsolo e a utilização do potencial energético dos recursos hídricos existentes nas terras indígenas pertencem à União e

podem ser explorados por terceiros. Todavia, esta exploração somente ocorre mediante autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades indígenas e no interesse nacional (artigo 231, § 3º e artigo 176, § 1º da Constituição Federal). A regulamentação sobre essa matéria deve se fazer mediante lei ordinária (ainda inexistente no Brasil), devendo haver, pelo seu conteúdo e objetivo, consulta prévia aos povos indígenas interessados.

Nesse sentido, o direito à consulta prévia aos povos indígenas deve ocorrer sempre que medidas administrativas e legislativas possam afetar-lhes. Esta consulta consiste em um processo (e não um ato) e deve possuir caráter vinculante, de modo que a tomada de decisão seja levada a efeito. Assim, caso firmada a decisão de realizar a obra e o empreendimento, com ou sem a concordância dos envolvidos, não se terá consulta, pois nesta hipótese a oitiva nunca alcançará seu propósito.

Por isso, pode-se dizer que não houve consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas afetados pela construção da hidrelétrica Belo Monte, no Pará. Os indígenas não participaram efetivamente do processo de decisão, tendo esta consulta sido realizada posteriormente à autorização do Congresso Nacional (em violação ao dispositivo constitucional) e sem qualquer respeito à cultura e à autodeterminação dos povos. A consulta é um diálogo entre iguais, e não um processo de simples transmissão de informações.

Apesar das normas constitucionais tratarem especificamente dos povos indígenas, entende-se que o direito à consulta prévia é extensivo às comunidades remanescentes de quilombos e comunidades tradicionais, de modo

que esses processos de diálogo e de consenso devem realizar-se a partir dos estágios iniciais de desenvolvimento ou planejamento da medida proposta, para que os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais possam realmente participar e influenciar no processo de tomada de decisão.

No estado do Pará, a primeira consulta prévia destinada às comunidades remanescentes de quilombos realizada com base no artigo 6º da Convenção 169 da OIT ocorreu através do Decreto estadual n. 767, de 20 de junho de 2013, editado com a finalidade de obter o consentimento da comunidade remanescente de quilombo Cachoeira Porteira sobre a aprovação do “Plano de Utilização e de Desenvolvimento Socioeconômico, Ambiental e Sustentável”. No artigo 3º deste decreto, a Defensoria Pública do Estado consta entre as instituições a serem científicadas da oitiva. A conclusão do processo decisório foi pela aprovação do plano, por unanimidade, sendo apontada como prioridade a titulação imediata do território, cuja área está sobreposta à Unidade de Conservação estadual, constituindo área de interesse para estudo destinado à construção da hidrelétrica Cachoeira Porteira, no município de Oriximiná.

Quanto à regularização fundiária, ainda na fase de planejamento do empreendimento, a Defensoria Pública tem importante papel na garantia de direito à titulação dos territórios quilombolas, demarcação das terras indígenas e na promoção da regularização fundiária de áreas pertencentes a populações tradicionais e pequenos agricultores familiares, garantindo assim a segurança jurídica da posse e propriedade da terra. A omissão do Poder Público na regularização fundiária fragiliza os povos e comunida-

des, sobretudo quando se tem a implantação de grandes empreendimentos, pois o mero anúncio de sua implantação pode gerar busca por terras, provocando a ocupação irregular e ilegal de áreas rurais e urbanas, agravando o problema fundiário e fomentando o conflito.

Portanto, a regularização fundiária deve ser inserida na pauta de atuação preventiva, necessária e antecedente a qualquer empreendimento de infraestrutura, geração de energia ou utilização de recursos naturais. Isso incluiu uma atuação no sentido de se contrapor a projetos legislativos prejudiciais aos direitos territoriais dos povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos, populações tradicionais e comunidades rurais⁵.

Por outro lado, uma vez protocolizado o pedido de licenciamento ambiental e tendo o empreendedor obtido a licença prévia, necessário se mostra o cumprimento dos compromissos assumidos, constantes neste documento. São obrigações que podem consistir na ampliação dos serviços de educação, saúde etc.

Quanto a este aspecto, no estado do Pará, a Defensoria Pública estadual ajuizou ação civil pública contra a empresa concessionária responsável pela construção de usina hidrelétrica, pleiteando a conclusão da reforma e ampliação de dez escolas municipais, cujas obras estavam atrasadas, causando prejuízo a crianças,

5 Dentre as propostas legislativas prejudiciais aos direitos territoriais dos povos indígenas, comunidade remanescente de quilombo e comunidades tradicionais agroextrativistas, tem-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215/2000 e seus apensos (como a PEC 161/2007). Dentre outros aspectos, propõem transferir do Executivo ao Legislativo o poder de decisão final sobre as demarcações de terras indígenas e titulação de território quilombola, assim como buscam conferir exclusividade ao Legislativo na criação de Unidade de Conservação. Dentro de sua sistemática também permitirá a abertura das terras reconhecidas como indígenas a empreendimentos econômicos e atividades de impacto, abrindo margem à exploração mineral e de potenciais hidroelétricos e à construção de oleodutos, gasodutos, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia, entre outras obras de infraestrutura.

adolescentes e professores. Essas obrigações integravam as medidas mitigatórias e antecipatórias da usina, constantes nas obrigações assumidas na licença prévia. A ação também pleiteou a inclusão da data de conclusão das obras nas placas informativas, além de dano moral coletivo e difuso⁶.

Portanto, nesta fase preliminar do empreendimento, além das medidas extrajudiciais necessárias ao processo decisório (direito à informação e oitiva, livre, prévia e informada), a Defensoria Pública tem o papel de guardadora de direitos territoriais e cumprimento de obrigações assumidas no curso do licenciamento ambiental, particularmente consignadas na licença prévia.

4.2 Da fase de implantação do empreendimento

Na implantação do empreendimento, com a autorização para a sua construção, tem-se a intensificação dos conflitos sociais e ambientais, envolvendo os impactados, pois é nesse momento que ocorrem as remoções de pessoas e bens da área de influência do empreendimento. Portanto, é nessa fase que se tem maior atuação na garantia de direitos sociais, como o direito fundamental à moradia.

O direito à moradia se reveste de múltiplas formas de concepção, a partir da pluralidade social, ambiental e fundiária. Envolve o direito ao trabalho e à alimentação, na medida em que a terra também constitui fonte de subsistência para comunidades rurais. Da mesma forma, está associado ao conceito de territorialidade, com significações religiosas, culturais, ambientais etc.

6 Ação Civil Pública n. 0002569-75.2012.8.14.0005, 3ª Vara Civil e Empresarial de Altamira, do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, ainda não julgada em seu mérito.

Os povos indígenas exercem a apropriação coletiva da terra, marcada pela identidade do grupo, pelos aspectos culturais, históricos ou étnicos que lhes são comuns. Leva em consideração a moradia, os espaços necessários para a roça, a caça, o extrativismo e área de perambulação. Trata-se da concepção de território, sob o ponto de vista antropológico, que ultrapassa o conceito de terra e as dimensões espaciais, de modo naturalizado e simplificado (OLIVEIRA FILHO, 1999, p. 157). Reconhecer aos índios seus direitos territoriais implica estabelecer como critérios, na definição dos limites das terras por eles ocupadas, o da identificação da extensão necessária à reprodução cultural (LEITÃO, 1993, p. 228).

Na mesma compreensão estão inseridas as comunidades remanescentes de quilombos, as quais compartilham uma identidade que as distingue dos demais, baseada em diversos fatores, como a ancestralidade comum, o sistema de produção particular, características raciais, aspectos linguísticos e religiosos (ANDRADE; TRECCANI, 1999, p. 597). Essa identidade está fundada em territórios tradicionalmente ocupados, onde desenvolvem práticas culturais, religiosas, moradia e trabalho. Por isso, sair de suas terras, quando reivindicadas por terceiros, representa ir embora sem levar consigo a história do lugar (GUSMÃO, 2001).

Já as comunidades tradicionais agroextrativistas, embora não tenham direito pré-colonial às suas terras ou identidade étnica igual à das comunidades quilombolas ou indígenas, possuem identidade própria, modo de vida, linguagem e relação particular com os recursos naturais. Na sua identidade, a difusão cultural indígena foi em muitas situações significativa, influenciando seu modo de vida, organização, hábitos alimentares, cultura e crenças.

As comunidades tradicionais agroextrativistas são também definidas pela relativa simbiose com a natureza, pelo conhecimento aprofundado do meio natural e de seus ciclos, bem como pela noção de território ou espaço onde se reproduzem econômica e socialmente. Estão associadas ao novo modelo de conservação (SANTILLI, 2005, p. 129). É o caso dos ribeirinhos da Amazônia, em que os usos dos recursos da floresta e dos cursos d'água estão presentes em seus modos de vida, como dimensões fundamentais que atravessam gerações e fundam uma noção de território, seja como patrimônio comum ou de uso familiar, individualizado pelo sistema de posse ou propriedade (CASTRO, 2000, p. 169).

Assim, diante dessa diversidade étnica e de forma de apropriação do espaço e recursos naturais existentes, sair do lugar onde moram e construíram sua identidade cultural, religiosa e ambiental pode representar o rompimento com todos esses elementos. Por isso, e a partir de outros fatores, as remoções são justificadas em casos excepcionais e de acordo com as normas nacionais e internacionais que versam sobre os direitos humanos.

No caso de remoção ou deslocamento compulsório, deve ser garantido o direito à moradia, que não se limita ao aspecto físico da casa, pois uma habitação digna abrange o acesso à educação, saúde, lazer, transporte, energia e ambiente saudável, com utilização de materiais e estruturas que levem em consideração os aspectos culturais. A moradia engloba o acesso ao rio ou mar, ao território, e as diferenças étnicas, sociais e culturais.

Essa garantia do direito à moradia pode ocorrer em diversas formas de prestação das obrigações assumidas

pelo empreendedor, nas licenças ambientais, nos planos, programas e projetos, a serem elaborados no âmbito do licenciamento ambiental e detalhados no PBA. Pode ocorrer mediante indenização, construção de habitações através de reassentamento ou concessão de créditos para aquisição de imóveis. Em todos os casos, leva-se em consideração o conceito amplo de moradia, de modo a não serem indenizados apenas os aspectos físicos das casas, como a janela de madeira, cobertura de palha etc.⁷

Essas premissas buscam garantir tratamento adequado e evitar o despejo forçado, isto é, a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias ou comunidades, contra a sua vontade, das casas ou terras que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção de direitos dos envolvidos e a busca de soluções apropriadas (NAÇÕES UNIDAS, 1997).

O despejo forçado causa a vulnerabilidade dos envolvidos, agravando a situação de pobreza e exclusão social. Foi o que ocorreu no caso da hidrelétrica Belo Monte, no oeste do estado do Pará, em que membros da comunidade rural denominada Santo Antônio foram obrigados a deixar seus imóveis, mediante o percebimento de valores indenizatórios insuficientes, pautados na avaliação das benfeitorias físicas das casas, sem efetiva opção a outro plano de atendimento ao atingido. Também foram submetidos a um sistema de pressão para aceitação dos valores

7 Apesar de o PBA ser importante documento onde constam as obrigações do empreendedor, seu conteúdo deve se compatibilizar com as normas constitucionais e infraconstitucionais, de modo que não se viole direitos fundamentais de pessoas impactadas, pela compreensão equivocada de não ser o compromisso assumido perante o órgão licenciador. Quanto a este aspecto, cita-se o caso da ação de obrigação de fazer n. 00032140320128140005, que tramita na 3ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Altamira, no Pará, patrocinada pela Defensoria Pública estadual em favor de um atingido por hidrelétrica. Esta ação questiona o conteúdo do PBA e requer indenização distinta da prevista naquele documento, o que foi deferido pelo juízo de primeiro grau e confirmado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em sede de agravo de instrumento.

indenizatórios e desocupação do imóvel, por estarem na área de abrangência de um dos canteiros de obra da usina e, assim, submetidos aos impactos de detonações ou explosões, até a efetiva remoção dos comunitários (BARRETO, 2015).

Além do direito à moradia, muitos empreendimentos impactam a fonte de subsistência de povos e comunidades, com perda da área de pesca e restrição a recursos naturais (como as florestas e os rios), com danos à fauna (que poderá necessitar de resgate, sobretudo em áreas desmatadas, para a realização da construção do empreendimento), demandando uma atuação especializada, multidisciplinar e até conjunta das instituições que integram o Sistema de Justiça.

Assim, resumidamente, na fase de instalação do empreendimento, deve-se garantir tratamento adequado aos hipossuficientes impactados diretamente e realocados. Para isso, importante considerar a pluralidade de atores sociais envolvidos, a multiplicidade étnica e territorial, bem como o conceito amplo de moradia. O propósito dessas e outras medidas é evitar o despejo forçado, de modo a colocar as famílias em condições melhores à que viviam, no caso de o deslocamento compulsório ser a última alternativa.

4.3 Da fase de funcionamento do empreendimento

Na fase de funcionamento do empreendimento, serão impostas outras obrigações, destinadas à proteção ambiental e à continuidade da operação. Contudo, a maior problemática nessa fase consiste nas pendências de cumprimento das condicionantes da licença prévia e de insta-

lação, o que não deveria ocorrer, já que a concessão da licença de operação está condicionada ao cumprimento das obrigações das licenças anteriores.

Conforme mencionado, o licenciamento ambiental tem caráter preventivo na proteção socioambiental. Não é exigido para todas as atividades humanas, mas para aquelas utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva e potencialmente poluidoras, bem como para as capazes de causar degradação ambiental, sob qualquer forma. Para essas atividades, a expedição de cada licença ambiental tem caráter preventivo e impõe obrigações necessárias à proteção socioambiental, como forma de evitar ou mitigar danos decorrentes da intervenção humana no meio ambiente. Neste aspecto, todo o licenciamento é informado pelo princípio da precaução, prevenção e controle estatal, sendo a licença ambiental um ato administrativo, de caráter preventivo. Desse modo, não teria sentido a previsão de obrigações de mitigação de impactos sem o seu devido cumprimento no prazo estabelecido nas licenças ambientais.

Ademais, é expressa a previsão do artigo 8º, inciso II, da Resolução CONAMA n. 237/1997, no sentido de que o Poder Público somente poderá conceder a licença de instalação depois de cumpridas as condicionantes anteriores, as quais constituem motivos determinantes para a expedição desta licença. Da mesma forma, esse artigo expressamente prevê no seu inciso III que a licença de operação somente será expedida “após a verificação do efetivo cumprimento das licenças anteriores”.

Não obstante esta previsão, na prática há tolerância dos órgãos ambientais na concessão da licença de

operação, permitindo que o empreendedor a obtenha sem cumprir integralmente as obrigações anteriores. Foi o que aconteceu no caso da hidrelétrica Belo Monte, com a concessão da Licença de Operação n. 1315/2015, concedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA).

Diante desta tolerância, além da vulnerabilidade social aos impactados, haverá cumulação de obrigações, danos, exigências e ações na fase de funcionamento do empreendimento, o que reforça a necessidade de coletivização da demanda. Por isso, além da instituição de Câmaras de Conciliação, a ação civil pública constitui instrumento processual importante, sobretudo em razão do grande fluxo de demandas individuais (de atribuição da Defensoria), que surgem no curso do licenciamento ambiental e perduram na fase de funcionamento do empreendimento⁸. A Defensoria Pública tem legitimidade na propositura de ação civil pública na tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essa legitimidade é concorrente e disjuntiva (MAZZILLI, 2012, p. 165), em que quaisquer legitimados à ação civil pública podem defender em juízo os interesses ambientais, agindo isoladamente ou em conjunto.

Portanto, na etapa de funcionamento do empreendimento, novas condicionantes ou obrigações serão impostas na licença de operação. No caso de não cumprimento das condicionantes anteriores, haverá cumulação de obrigações das licenças prévia, instalação e operação, intensificando a atuação da Defensoria Pública.

⁸ A importância da ação civil pública não exclui outros instrumentos jurídicos e processuais, como a recomendação expedida ao empreendedor e ao órgão ambiental; a ação produção antecipada de provas, nos casos de iminente desapropriação e risco de desaparecimento de provas; a ação de exibição de documentos, cujas informações são comumente sonegadas pelo empreendedor, como parte de sua estratégia de atuação; a ação de obrigação de fazer para o cumprimento de obrigações socioambientais assumidas no âmbito do licenciamento ambiental etc.

5 Considerações finais

A implantação de grandes obras e empreendimentos de infraestrutura ou utilizadores de recursos naturais constitui desafio nos dias atuais, diante da difícil tarefa em compatibilizar o modelo atual de desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e a redução das desigualdades sociais. Aliados a este aspecto, muitos desses empreendimentos são estatais (hidrelétrica, ferrovias, rodovias), em que o Poder Público concede incentivo e até poderes desapropriatórios às concessionárias, compostas por grandes grupos econômicos, sem, entretanto, criar igualdade de condições às populações impactadas, as quais terão de litigar com grandes empresas e seus inúmeros prestadores de serviços, nas mais variadas áreas do conhecimento. Neste cenário, a Defensoria Pública emerge como instituição que visa equilibrar essas relações, favorecendo os hipossuficientes, no exercício da defesa e da proteção dos direitos.

Não obstante este aspecto, a implantação desses projetos também impacta a Defensoria Pública e sua prestação de serviço, diante do grande fluxo de demanda judicial e extrajudicial, o que fragiliza o equilíbrio das relações entre o empreendedor e os atingidos que necessitam da assistência jurídica integral e gratuita.

Por essa razão, além da preparação técnica e operacional do defensor público, a Defensoria necessitará de aparelhamento e estrutura adequada para a execução do atendimento e da promoção da defesa dos impactados, o que envolve não apenas os diretamente atingidos, mas também as demandas reflexas. Ocorre o aumento do fluxo populacional, com a chegada de pessoas para trabalharem

na obra; cresce o índice de violência e, conseqüentemente, de processos criminais e de processos envolvendo crianças e adolescentes em conflito com a lei; aumenta a procura por emissão de documentos e registro extemporâneo de nascimentos de pessoas que precisam ser desapropriadas e firmar contrato com o empreendedor, mas não possuem documentos essenciais à cidadania etc.

Apesar de essas demandas alcançarem a Defensoria Pública, no licenciamento ambiental não se projeta qualquer compensação ou aparelhamento da instituição na área do empreendimento, embora alguns estudos de impacto ambiental apontem a utilização dos serviços prestados pelas Defensorias Públicas.

Neste aspecto, necessário se faz criar mecanismos ou instrumentos de compensação ambiental para o fortalecimento da Defensoria Pública, como forma de conferir melhores condições de defesa das populações mais pobres afetadas por grandes obras e empreendimentos no Brasil. A título de exemplo, no caso do sistema penitenciário no Pará, a empresa responsável pela implantação de hidrelétrica celebrou Termo de Cooperação Técnica e Financeira com o estado do Pará para realizar ações de fortalecimento do sistema de segurança pública. Além de doação de carros, aeronave, guincho e serviço de rádio, a compensação incluiu a reforma de prédios e a construção do complexo penitenciário em município impactado pelas obras da usina.

No caso específico da Defensoria Pública, com diferenças do sistema penitenciário exemplificado, esse fortalecimento institucional deve ser inserido no âmbito do licenciamento ambiental, dentre as medidas de miti-

gações de impactos causados pelo empreendimento, com repasse de recursos financeiros diretamente à Defensoria Pública ou ao estado e à União, conforme o caso, para posterior repasse aos órgãos do Sistema de Justiça, dentre eles a Defensoria Pública.

Apesar da possibilidade de repasse diretamente às Defensorias Públicas, em razão de sua autonomia administrativa e financeira, a relação direta com o ente federativo constitui estratégia que visa distanciar os órgãos que integram o Sistema de Justiça da relação com o empreendedor, de modo a não comprometer a atividade da Defensoria Pública, nem criar vinculação direta com o empreendedor, que configurará comumente como parte contrária nas demandas patrocinadas pela Defensoria. Nesse sentido, não seria pertinente o recebimento de bens doados pelo empreendedor, nem indicação de símbolo da empresa ou consórcio a bens móvel e imóvel, adquiridos ou melhorados com recursos financeiros compensatórios.

Essas medidas visam alcançar como destinatários os povos e comunidades impactados hipossuficientes. Mesmo nas Defensorias Públicas mais aparelhadas, seus serviços restarão abalados nas unidades do local de implantação de grandes empreendimentos, comprometendo a qualidade e a prestação do serviço, em razão do aumento do número de atendimentos e processos judiciais.

Nesse sentido, a função socioambiental da Defensoria Pública não se limita à consolidação no âmbito doutrinário, legislativo e jurisprudencial. Também requer a prestação de serviços de forma satisfatória, para execução da proteção socioambiental, permitindo maior alcance dos serviços jurídicos, integral e gratuitos, àqueles em

situação de maior vulnerabilidade social e hipossuficiência econômica-organizacional. Existem inúmeras alternativas que visam enfrentar o grande fluxo de demandas, como criação de grupos de trabalho, mas estas medidas não serão satisfatórias face ao grande e complexo impacto social e ambiental.

Desse modo, em resumo, a conclusão é pela criação de instrumento de compensação ambiental, no curso de licenciamento ambiental, destinado ao fortalecimento da Defensoria Pública, do local do empreendimento, de modo a viabilizar sua função socioambiental, na ampla defesa de hipossuficientes impactados por grandes empreendimentos licenciados no Brasil.

Referências

ACSELRAD, Henri. *Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental*. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n68/10.pdf>>. Acesso em: 14/11/2015.

ANDRADE, Lúcia; TRECCANI, Girolamo Domenico. "Terras de quilombo". In: LARANJEIRA, Raimundo (Coord.). *Direito Agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Soderó*. São Paulo: LTr, 1999, p. 593-652.

BARRETO, Andréia Macedo. "A Construção da Hidrelétrica Belo Monte e o Despejo Forçado em Santo Antônio". In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés et al. (Org.). *Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais em situação de conflitos socioambientais*. Brasília: IPDMS, 2015, p. 503-528.

BECK, Ulrich. *La sociedade del risco*. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

BRASIL. *Resolução/CONAMA n. 237*, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre as normas de licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 6/1/2016.

CASTRO, Edna. "Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais". In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza*. 2. ed. São Paulo: USP, 2000, p. 166-179.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações coletivas*. 2008. Disponível em: <<http://www.frediedidier.com.br/en/editorial/editorial-35/>>. Acesso em: 16/11/2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. "Defensoria Pública, Acesso à Justiça e Justiça Ambiental". In: BENJAMIM, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Orgs.). *Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça: o papel da advocacia de estado e da Defensoria Pública na proteção do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 107-134.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. "Legitimidade Ativa da Defensoria Pública em Ações Cíveis Públicas". In: SOUSA, José Augusto Garcia de (Coord.). *A Defensoria Pública e os processos coletivos. Comemorando a Lei Federal n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 161-167.

GUSMÃO, Neuza Maria Mendes. "Herança quilombola: negros, terras e direitos". In: MOURA, Clóvis (Org.). *Os quilombos na dinâmica social do Brasil*. Maceió: ADUFAL, 2001, p. 337-348.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública". In: *Revista da Defensoria Pública de São Paulo*. Ano 4, n. 2, jul./dez. 2011. p. 143-165. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/20/Revista-Defensoria.pdf>>. Acesso em: 16/11/2015.

LEITÃO, Ana Valéria Nascimento Araújo. "Direitos culturais dos povos indígenas: aspectos do seu reconhecimento". In: SANTILLI, Juliana. (Coord.). *Os direitos indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1993, p. 225-240.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco Oliveira. *Ensaios em antropologia histórica*. Rio de Janeiro: UERJ, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. *Comentário Geral n. 7, sobre o direito a uma habitação condigna* (artigo 11º, n. 1 do Pacto): desalojamentos forçados (adotado na 16º. Sessão do Comitê, 1997). 1997. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/PAGINA2-1-dir-econ.html>>. Acesso: 26/9/2014.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SÉGUIN, Elida. "Defensoria Pública e o meio ambiente: diagnóstico e perspectivas". In: BENJAMIM, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Orgs.). *Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça: o papel da advocacia de estado e da Defensoria Pública na Proteção do Meio Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 85-106.

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

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo do sistema de proteção internacional*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993.

CONSTRUÇÃO COLETIVA DE UMA NOVA CONCEPÇÃO DE DEFENSORIA PÚBLICA, COM FOCO EM ATUAÇÕES DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO POPULAR, EM PARCERIA COM A ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR E OS MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES

Clara Welma Florentino e Silva¹

"Aos esfarrapados do mundo e aos que nelesse descobrem, assim, descobrindo-se, com eles sofrem, mas, sobretudo, com eles lutam." (FREIRE, 1987)

¹ Defensora pública do estado do Maranhão. Graduada bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Estudou Mediação de Conflitos por seis meses na Universidade de Salamanca (USAL), em Salamanca-Espanha. Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo ICPC (Instituto de Criminologia e Política Criminal), em parceria com a Uninter (Centro Universitário Internacional), sob coordenação do Prof. Juarez Cirino dos Santos. Desde o ingresso na Universidade em 2005, participou como membro do CAJU (Centro de Assessoria Jurídica Universitária), compondo a REAJU/Ceará (Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária) e RENAJU (Rede Estadual de

Resumo

O presente trabalho visa discutir a atuação do defensor público a partir da identificação de seu papel na luta popular, envolvendo trabalhos de mobilização e educação popular. Através dessas atividades, busca-se a efetivação do acesso à Justiça, considerada em sua acepção mais ampla, pautando-se na construção coletiva de uma “nova” concepção de Defensoria Pública, atendendo às necessidades sociais e adaptando-se ao contexto histórico, político e social. Para tanto, defende-se uma metodologia de construção coletiva de estratégias de ação, pautada no diálogo e na participação popular. A partir desse entendimento, alinha-se a atuação da Defensoria Pública com os trabalhos de assessoria jurídica popular, a fim de fortalecer a luta pelas causas populares, alcançando melhores resultados. Por fim, apresenta-se um exemplo em que a atuação coletiva de Movimentos Sociais e Populares, advocacia popular, Defensoria Pública, Ministério Público e Magistratura desenvolveu práticas exitosas na Execução Penal da Comarca de Açailândia, no Maranhão.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Assessoria jurídica popular. Movimentos Sociais e Populares. Acesso à Justiça. Educação popular.

Assessoria Jurídica Universitária). Nesse período, atuou no Ceará em conjunto com instituições como o CEDECA/CE, Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar e junto a movimentos sociais como o MST. Participou da RENAP (Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares), em Fortaleza/CE. À época do artigo, trabalhava em Açailândia/MA em parceria com movimentos sociais e instituições como Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmem Bascarán, Pastoral Carcerária, Advogados Populares, entre outros.

Introdução

A atuação da Defensoria Pública na defesa do hipossuficiente e na concretização do acesso deste à Justiça encontra parceria junto à assessoria jurídica popular e aos Movimentos Sociais e Populares. É preciso, pois, desenvolver coletivamente esse trabalho, traçando formas eficazes de atuação que viabilizem a efetivação de seus objetivos comuns.

Faz-se necessário enfatizar que esse conglomerado de forças em prol do pobre, mas em luta com ele, conta com previsão legal, exigindo de todos uma compreensão ampla e extensiva, alcançando o que está previsto expressa e implicitamente na Constituição, nos Tratados Internacionais e nos Princípios Gerais de Direito.

Ante a profunda desigualdade social e a necessidade de superação desta (art. 3º, III, da CF), mostra-se cada vez mais necessário, não apenas dar ao hipossuficiente econômico um pleno e efetivo acesso à Justiça, mas garantir-lhe, por este meio ou outros, o cumprimento de todos os seus direitos, bem como contribuir para fomentação de espaços para a luta por outros direitos ainda não reconhecidos juridicamente. Isso somente é possível a partir de uma compreensão do pobre como sujeito de seus direitos e não simplesmente objeto de assistência da Defensoria Pública.

Esse entendimento, pois, tanto exige uma postura ativa desse sujeito como exige da Defensoria Pública uma “nova” posição nessa luta por direitos. Tal posição envolve outras atuações, que não apenas a processual, cujo impacto social pretende ser maior e mais eficaz. Envolve, ainda,

uma atuação devidamente organizada na luta popular, na mobilização com o povo, com os assessores jurídicos populares, com os Movimentos Sociais e Populares.

É nesse contexto que se defende uma “nova” concepção de Defensoria Pública, a ser construída coletivamente, conforme o contexto social, histórico e político, alinhando-se, pois, com o que diz Paulo Freire (1987, p. 38), em sua Pedagogia do oprimido:

A educação que se impõe aos que verdadeiramente se comprometem com a libertação não pode fundar-se numa compreensão de homens como seres “vazios” a quem o mundo “encha” de conteúdos; não pode basear-se numa consciência especializada, mecanicamente compartimentada, mas nos homens como “corpos conscientes” e na consciência como consciência intencionada ao mundo. Não pode ser a do depósito de conteúdos, mas a da problematização dos homens em suas relações com o mundo.

Diz-se “nova” concepção de Defensoria Pública, porque mais atualizada e contextualizada, mas o que aqui se defende encontra respaldo legal “antigo” na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar n. 80/94, além de atender a antigas expectativas sociais acerca da atuação do órgão.

Ademais, o que se apresenta nesse texto coaduna-se com o que é defendido por outros ramos do conhecimento. Por isso, traz-se aqui também uma visão de Defensoria Pública com atuação interdisciplinar, utilizando seu saber alinhado à psicologia, ao serviço social, entre outros.

A Defensoria Pública, nessa linha de raciocínio, deve contribuir com a problematização das questões concernentes ao hipossuficiente, levando ao debate político aspectos muitas vezes desconsiderados pelos agentes públicos. Mais do que isso, a Defensoria Pública precisa ser instrumento para efetivar o direito à voz da população nesses espaços, justamente por compreender que homens e mulheres são “corpos conscientes” e não “seres vazios a quem o mundo enche de conteúdo”.

Assim, apresentam-se aqui alguns mecanismos pelos quais o defensor público pode contribuir para a emancipação popular, com ações de educação popular, conscientização em direitos e mobilização social.

Ao final, apresenta-se um exemplo de como a sociedade organizada pode contribuir na luta pela efetivação dos direitos humanos, amparada e assessorada por órgãos como a Defensoria Pública e o Ministério Público.

2 O papel do defensor público na luta popular e a necessidade de construção coletiva de uma nova concepção de Defensoria Pública

Diante de uma conjuntura de extrema desigualdade social, da constante negativa de direitos básicos a ampla parcela da população, dos entraves à solução judicial dessas questões e da necessidade de conquista de outros direitos, o defensor público precisa se inserir na luta popular, reconhecendo seu papel dentro dela.

Inicialmente, deve-se considerar que são funções institucionais da Defensoria Pública promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados e

exercer a defesa dos interesses dos grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, nos termos do art. 4º, incisos X e XI, da Lei Complementar n. 80/94. Tais funções, por si só, já alinham o interesse institucional a importantes pautas da luta popular.

Ademais, observa-se que o reconhecimento desses direitos não foi suficiente para implementá-los, sobretudo porque muitas vezes a sua efetivação esbarra em interesses de grandes grupos econômicos ou em outros interesses políticos.

Portanto, “nova” não porque se distinga do que está previsto na Lei Complementar n. 80 ou porque exija um novo tratamento legal. Na verdade, considera-se uma nova concepção de Defensoria Pública justamente porque o contexto político e social, histórico e dinâmico que é, exige o constante diálogo entre Defensoria e sociedade, bem como a construção de novos caminhos conjuntos de atuação. “Novo” porque exige uma atuação que a Defensoria Pública ainda não conseguiu suficientemente realizar, mas que tem tido experiências importantes de atuação e essa ação precisa expandir-se institucionalmente.

Em sua curta história, desde a instituição pela Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública conquistou, de forma significativa, o reconhecimento popular. No entanto, esse reconhecimento traz consigo novas necessidades de atuação que precisam ser cuidadosamente trabalhadas e desenvolvidas.

Como se abordará sucintamente neste trabalho, é preciso desenvolver uma atuação em rede, um trabalho de mobilização popular, de educação popular, de discussão de políticas públicas. É preciso, pois, ampliar a compreensão

acerca do acesso à Justiça e colaborar para que este, de fato, exista.

Essa nova concepção de Defensoria Pública ultrapassa a compreensão de uma atuação processual e de acordos extrajudiciais. Em que pese a importância desses meios de resolução de conflitos, percebe-se, cada vez mais, a necessidade de que a Defensoria se insira nos grupos de discussão e nas redes de proteção aos grupos sociais vulneráveis (crianças e adolescentes vítimas de violência, mulheres em situação de violência doméstica, populações urbanas e rurais em situação de risco, pessoas com deficiência, povos indígenas, entre outros).

Uma boa estratégia que já vem sendo adotada por muitas Defensorias é a criação de grupos especializados nessas temáticas. Essa medida não apenas reconhece a necessidade de atuação da instituição, de forma especializada, nessas demandas, como também propicia uma atuação mais eficaz e direcionada no combate às violações de direitos.

Para tanto, mostra-se cada vez mais recorrente a necessidade de que o defensor público se dispça das togas, do vocabulário rebuscado, da diferenciação. A atuação deve ser baseada na troca de saberes, estabelecida entre todos os sujeitos envolvidos, em igualdade de condições, para o diálogo e para a práxis.

Vê-se, portanto, que uma Defensoria Pública que objetiva a redução das desigualdades sociais (art. 3º-A, Lei Complementar n. 80/94) não pode prescindir de atuar em igualdade de condições com seus assistidos, com os Movimentos Sociais e Populares e com toda a sociedade civil (organizada ou não).

O defensor público deve, pois, desde a aproximação junto à comunidade, atuar contra essa divisão social do trabalho, como forma, inclusive, de lutar contra desigualdades de classe. Nesse sentido, Clodovis Boff (1995, p. 5), em sua obra, ao tratar da diferença social do trabalho em trabalho intelectual (decisão) e trabalho manual (execução), bem como no seu desdobramento na divisão de classes dominantes e classes dominadas, alerta para o seguinte:

Em primeiro lugar, o agente externo deve reconhecer sua situação de classe e o caráter de classe de seu agir e pensar. E isso, sem disfarce, com toda honestidade. Ser de uma classe ou outra pertence ao destino histórico de cada um. Não depende de uma escolha voluntária. E tal pertença marca a consciência e o modo de vida de cada um. É falso dizer-se igual ao povo, identificado com ele, do momento que se é de outra classe. Essa atitude mistifica a relação com o povo e leva à dominação sob pretexto de igualdade. Por outro lado, esse reconhecimento deve ser feito sem masoquismo e má consciência, sem satanizar a própria consciência social e nem canonizar a do povo. Há vantagens e desvantagens específicas em cada uma delas. Por isso mesmo – e é o segundo ponto – o agente externo necessita de uma “conversão de classe”. O que importa, sobretudo, não é onde se está, mas de que lado se luta.

Não se quer aqui trazer qualquer aspecto determinista à divisão de classes, mas, ao contrário, atentar para a compreensão socio-histórica desse fenômeno. Compreendê-lo, pois, para saber situar-se na luta social.

Observa-se, portanto, a importância de reconhecer o protagonismo popular para além de sua condição de sujeito de seus direitos. Isso quer dizer que o povo representa não apenas mais uma força, mas a principal força na luta popular, e que o defensor público, ainda que o represente processualmente, não pode substituí-lo. O defensor público, o assessor jurídico popular e os demais agentes têm seu próprio espaço na luta social, e, portanto, mostra-se fundamental reconhecer essa posição para adequadamente posicionar-se, adotando posturas coerentes e eficazes.

Assim, o defensor deve reconhecer o seu espaço e o espaço de cada sujeito, a fim de evitar posturas em que, ainda que inconscientemente, representem interesse em dirigir o processo histórico ou guiar o povo. Esse reconhecimento a que se alude somente mostra-se possível a partir da aproximação da Defensoria Pública com os segmentos sociais já citados, bem como do diálogo constante com eles. Ademais, o reconhecimento dessa posição implica o reconhecimento também da necessidade de colaboração com a luta popular, consciente de seu papel específico e peculiar na luta por direitos populares.

Vê-se, pois, que o defensor público deve socializar suas habilidades técnicas e seus conhecimentos, utilizando-os a serviço da coletividade, ou seja, da maioria hipossuficiente.

Nesse sentido, importante destacar, em caráter ilustrativo, o uso das prerrogativas. Aqui, pode-se citar, como exemplo, a atuação do defensor público em unidades prisionais, que, como se sabe, ainda costumam ser locais onde há grandes violações de direitos humanos. Para tanto, passa-se a citar alguns dispositivos e leis, a fim de construir o raciocínio.

O art. 89, VII, da Lei Complementar n. 80/94 garante ao defensor livre ingresso em estabelecimentos policiais, prisionais e de internação coletiva, independentemente de prévio agendamento. O art. 61, VIII, da Lei n. 7.210/84, incluído pela Lei n. 12.313/10, passou a considerar a Defensoria Pública órgão de execução penal. O art. 80 da Lei n. 7.210/84, por sua vez, estabelece o defensor público como um dos membros do Conselho da Comunidade, cujas incumbências estão descritas no artigo subsequente. Seguindo a mesma linha, essa mesma lei traz, ainda, em seu art. 81-B, dentre outras coisas, autorização legal para tomar providências para o adequado funcionamento dos estabelecimentos penais, requerendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade.

Vê-se, portanto, que a lei, genericamente considerada, reconhece a importância do defensor público na garantia de direitos das pessoas que têm sua liberdade privada pelo Estado. O preso, simplesmente por essa condição, já se encontra em situação de vulnerabilidade. No entanto, percebe-se, ainda, que, em nosso sistema prisional seletivo (que seleciona classe e raça), a maioria dos detentos são também economicamente hipossuficientes.

Como se verá adiante, o contexto da execução penal mostra-se como um excelente espaço para agregar assessores jurídicos populares, movimentos sociais e demais agentes na luta pelos direitos dos encarcerados. Mais do que isso, ver-se-á a importância do papel do defensor público para colaborar com a organização dos agentes sociais na luta popular, o que não implica conduzi-los.

A práxis do defensor público deve, na linha de atuação dos outros agentes, conciliar teoria e prática, direcio-

nando-os às pautas dos movimentos sociais, que acabam por coincidir com as pautas da luta pela efetivação e conquista de direitos da massa hipossuficiente. Nesse sentido (VÁSQUEZ; CARDOSO, 1977, p. 405):

[...] 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 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.

Vê-se, portanto, que é essa união de forças, devidamente coesas e organizadas, que se apresenta como alternativa capaz de, efetivamente, garantir o acesso à Justiça e reduzir as desigualdades sociais. A mobilização popular e a educação popular, como se verá adiante, apresentam-se como estratégias para essa busca por efetivação de direitos. Reconhece-se, ademais, que o trabalho de organizar essas forças não se mostra fácil. Ao contrário, necessita da colaboração de todos e de seu constante esforço.

3 A atuação do defensor público na mobilização popular, na educação popular e na busca pelo acesso à Justiça

Observa-se, pois, que o papel do defensor público vai além do peticionamento, do atendimento ao público e da participação em audiências. Na verdade, uma das funções mais importantes e, cujos resultados mostram-se

mais eficazes na luta por direitos e na luta por acesso à Justiça, é justamente contribuir com a mobilização popular e com a educação popular.

Aliás, não há como imaginar um acesso à Justiça sem um trabalho paralelo de educação em direitos. Isso porque, o próprio desconhecimento do direito garantido apresenta-se como um obstáculo ao acesso à Justiça, já que não há como buscar um direito que não se sabe que tem.

Acerca do acesso à Justiça, esclarecedoras são as palavras de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1994):

A distância do cidadão em relação à administração da Justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertence, 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.

A mobilização popular, por sua vez, mostra-se importante porque agrega pessoas em prol de um objetivo comum. Ao mesmo tempo, traz em si uma importante atividade comunicativa e informativa. A mobilização social reconhece os assistidos como sujeitos de direitos e os engaja na busca por esses direitos. Além disso, apresenta-se como um meio bastante eficaz, porque multiplica os agentes que atuam na mesma causa, através da informação e da comunicação.

José Toro e Nísia Werneck (1996, p. 5), de uma forma bem simples e direta, definem mobilização como o ato de convocar vontades a atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também

compartilhados. Como aqui se defende, um dos papéis do defensor público é convocar essas vontades, que podem ou não aderir a esse chamado.

Esse ato de convocação, por sua vez, deve ser devidamente pensado e planejado, a fim de bem estabelecer os ideais que se buscam agregar, bem como estabelecer as informações que se precisam passar e se preparar para as etapas seguintes da atuação social organizada.

Apesar de envolver um trabalho de educação popular, a tarefa de mobilização, mais do que se voltar à persuasão, volta-se à união e à articulação organizada de pessoas com objetivos comuns. José e Nísia, nessa obra já citada, associam o trabalho de mobilização popular como um ato de paixão, de razão e de comunicação. Nesse sentido, defendem que a mobilização une pessoas engajadas na mesma causa, que se reúnem, congregam discursos e agem com paixão. Pode-se dizer que é um ato de paixão, porque é esse sentimento que fortalece as pessoas envolvidas diante das dificuldades enfrentadas pela luta popular.

Esse sentimento evita que as pessoas desistam desses ideais, e nisso reside a importância de saber que não se está isolado na luta e que existem outras pessoas, com suas respectivas áreas de atuação, agindo no sentido de um mesmo propósito. Não se trata, pois, de uma paixão pura e simples, mas de um sentimento devidamente direcionado por uma razão de ser.

Ainda com amparo nas ideias desses autores, pode-se visualizar a mobilização como uma ação que envolve também (e principalmente) uma postura racional, porque a adesão a essa causa não é emocional apenas, envolve antes uma convicção refletida e um objetivo devidamente

analisado. Assim, a mobilização envolve primordialmente a conscientização acerca de uma realidade e a necessidade de buscar estratégias para transformar esse contexto na realidade desejada. Importante frisar que, em contextos de crise política e social, por exemplo, mostra-se demasiadamente importante esse aspecto racional.

Sugere-se, pois, a reunião de grupos sociais para análise de conjuntura, determinação de estratégias de atuação e organização popular da ação. Isso porque, sem uma análise apurada do problema e sem uma discussão social das consequências das ações do grupo, se corre o risco de deixar a massa popular insatisfeita ser guiada por interesses políticos oportunistas, que se aproveitam da debilidade emocional do coletivo.

Vê-se, pois, a importância de que o elemento racional supere o aspecto emocional, bem como o perigo de que as emoções dominem a razão. Isso porque a “paixão pela causa”, ainda que necessária, não pode conduzir a ação social, devendo estar atrelada às análises e avaliações coletivamente realizadas.

Continuando o raciocínio acima levantado, a mobilização social envolve, ainda, a necessidade de comunicar. Isso porque é através dessas ações que se convoca as vontades. Assim, esse ato de convocar reveste-se de especial relevância, exigindo um cuidado do defensor público com a linguagem utilizada, assim como uma responsabilidade pelas informações veiculadas.

Por fim, importante acrescentar que a mobilização não deve ser um ato isolado, tampouco momentâneo. A mobilização exige ações contínuas, não apenas para que se caminhe em direção à realidade buscada, mas para que,

ainda quando se chegue lá, garanta-se que os direitos não sejam violados.

Nesse sentido, mostra-se importante o reconhecimento de que a realidade social se apresenta como algo construído histórica e socialmente, e que a sociedade representa o grande responsável pela sua transformação.

Em alguns contextos, a Defensoria Pública instala-se em locais em que os movimentos sociais já se apresentam organizados, em que estes já realizam continuamente ações de mobilização. Nestes casos, cabe ao defensor inserir-se nesses trabalhos, pois, como visto, a tarefa de mobilizar é contínua e precisa que as forças já convocadas permaneçam unidas em torno dos ideais que o fizeram aderir a essa convocação. Ademais, nos termos apresentados, a convocação precisa ser constantemente atualizada conforme o contexto vivenciado.

4 O defensor público e a assessoria jurídica popular

Inicialmente, mostra-se difícil compreender a função da Defensoria Pública, no contexto de extrema desigualdade social em que se vive, desprendida da inevitável indignação face à injustiça, ao desrespeito e à violação de direitos. Essa indignação com a situação de extrema pobreza em que a maioria da população vive norteia tanto a atuação do assessor jurídico popular como a do defensor público, sendo um importante ponto de aproximação entre estes.

Assim, já de início, passa-se a demonstrar grandes semelhanças entre as atuações desses dois agentes sociais.

Ambos trabalham com o hipossuficiente. E, nesse sentido, importante frisar a preposição “com” para referir-se a uma atuação conjunta, que não ignora o sujeito de direito e não o transforma em mero objeto dentro do processo.

Ambos trabalham pelo acesso à Justiça. E aqui, mais do que garantir o acesso ao Judiciário, vislumbra-se a busca pela efetivação dos direitos da classe oprimida, seja judicial ou extrajudicialmente.

Essa aproximação da tarefa do defensor público com a função do assessor jurídico popular fica bem visível quando observamos as palavras de Jacques Távora Alfonsin (2007, p. 3):

A fonte inspiradora do trabalho de assessoria jurídica popular, assim, salvo melhor juízo, não é o conhecimento dos códigos de leis, das doutrinas, da jurisprudência, nem uma biblioteca, um computador ou uma sala de aula, embora tudo isso seja muitíssimo importante e indispensável ao serviço que ela presta. A sua fonte inspiradora, a sua grande motivação, é uma ou muitas pessoas vítimas de injustiças historicamente produzidas e reproduzidas, para as quais a lei e o direito modernos ainda não deram resposta satisfatória.

O defensor público não pode ser indiferente a essa desigualdade social, sucumbindo aos argumentos do senso comum de que somente o esforço e a dedicação transformam o pobre e permitem sua ascensão de classe. O defensor não pode ignorar todos os fatores socioestruturais que fazem com que o pobre seja pobre e o rico seja rico. O defensor não pode se acomodar com a situação de pobreza, acreditando-a transitória.

Vê-se, pois, que é essa indignação natural diante da situação de hipossuficiência e vulnerabilidade, que se enfrenta diariamente, que aproxima esses dois agentes na luta popular.

Por sua vez, é através do trabalho em rede que se criam condições para uma atuação conjunta mais forte e eficaz. Não sendo, portanto, possível iludir-se com a ideia de que teses inovadoras de defesa transformarão a sociedade. A criatividade das teses e a defesa técnica ao pobre revestem-se de grande importância, mas são insuficientes à transformação social de que se necessita.

O defensor público deve, sobretudo, compreender a amplitude de sua intervenção social, não podendo descreditar do impacto de suas ações. Isso porque defender o pobre implica também reconhecer que o sistema judiciário não foi criado para a classe oprimida.

O sistema judiciário tanto não foi criado para o pobre que se reveste de termos e expressões complexos. A linguagem jurídica somente é compreendida por quem lida com ela, sendo incompreensível até para pessoas com formação superior. Os prédios de fórum, tribunal, Ministério Público e, por vezes, até da Defensoria Pública, muitas vezes, impedem o acesso de pessoas com *short*, bermuda e chinelo a suas dependências. Tudo isso, indubitavelmente, afasta o pobre desses lugares.

Não se deve tentar justificar essas vedações com exigência de respeito, porque o respeito, ao menos para o pobre, é qualquer coisa que não tenha relação com o seu traje nem com linguagem rebuscada. Também por isso, mostra-se difícil crer que o Judiciário isoladamente possa levar à transformação social e à igualdade de direitos que se busca.

No entanto, importantíssimas discussões são travadas judicialmente, de forma que o Sistema de Justiça se mostra como um elemento de grande relevância na luta popular. Essa consciência, inevitavelmente, leva à conclusão de que é preciso ir além, para a efetivação do acesso à Justiça.

Reconhece-se, ademais, que não se pode prescindir de utilizar os meios judiciais para discussão e efetivação de direitos dos pobres, embora essa atuação, como dito, seja limitada.

Vê-se, portanto, que a indignação com a situação de extrema pobreza e com a negativa de direitos aos mais pobres traz importantes interconexões de práxis jurídicas entre a atuação do defensor público e do assessor jurídico popular.

São, pois, esses pontos de convergência que justificam a necessidade de união destes atores sociais em torno da luta pela concretização dos direitos reivindicados pelas classes populares, seja para auxiliar a mobilização popular, seja para unir-se à sociedade civil organizada na concretização dos direitos por ela reivindicados.

É o indignar-se com a opressão que leva o “operador do direito” a ultrapassar essa condição, para alcançar os verdadeiros anseios populares e contribuir com a transformação social que se busca.

Há de sempre haver uma saída para quem não admite a injustiça. E isso implica enxergar além do que diz a lei, implica alcançar o que o Direito garante e almejar o que ele ainda não garante. O Direito deve sempre estar mais perto da Justiça do que da lei.

Não se quer aqui dizer que o defensor público é um assessor jurídico popular concursado. Compreende-se, por exemplo, que o defensor público, por vezes, defende uma pessoa rica que responde a um processo criminal e, citada, não constitui advogado. No entanto, não compõe, enquanto objetivo desse trabalho, refletir acerca das diferenças entre um e outro. Quer-se, ademais, reconhecer o espaço e a importância de cada um e os elementos que os aproximam em torno do mesmo objetivo e da mesma causa, a popular.

Observa-se que ambas as funções se destinam ao hipossuficiente econômico e às pessoas em situação de vulnerabilidade, de forma que muitas trocas de saberes podem ser estabelecidas entre os estudos e práticas de assessoria jurídica popular e as leituras e atuações que envolvem a atividade da Defensoria Pública.

Tem-se ainda que considerar que nem todo defensor público sente-se inclinado a essa atuação. Nesses termos, é importante consignar que, embora as características de cada profissional devam ser observadas e a independência funcional tenha de ser respeitada, isso não pode afastar a instituição do seu papel na luta por direitos.

Quando se fala em papel da Defensoria Pública na luta por direitos, quer-se garantir que a instituição saia dos gabinetes e ocupe as ruas, o campo, os presídios, as escolas. Não há como conceber a atuação defensorial encastelada e distante da população. E a concepção de cada defensor público não pode servir como entrave ao exercício dessa importante função institucional.

A luta pela garantia de direitos da população pobre deve conter em si a luta pela superação da pobreza, intrinsecamente relacionada à luta de classes. Caso contrário, não há como garantir os direitos que se busca com a Constituição e com as leis. Isso não representa uma tarefa fácil, tampouco algo que se constrói sozinho.

Todo o exposto demonstra a necessidade de que a Defensoria Pública se fortaleça, cada vez mais, aproximando-se dos Movimentos Sociais e Populares, dos estudantes, da sociedade civil organizada e dos advogados populares.

A criação e o desenvolvimento da Defensoria Pública representam uma conquista de vários atores sociais, sobretudo dos movimentos sociais e da advocacia popular, assim como o seu fortalecimento ainda é uma pauta defendida por estes.

Ademais, é esse elo entre Defensoria e comunidade que deve trazer o fortalecimento das demandas sociais. A dificuldade da luta não deve ser para inclinar-se ao comodismo, mas, sobretudo, contribuir para a conclusão de que são necessárias a reunião de esforços e a organização das forças em torno da causa popular.

Esse é o contexto que demonstra como a atuação em rede apresenta-se fundamental para a luta popular, para a efetivação de direitos sociais, para a ampliação do acesso à Justiça e, conseqüentemente, para o trabalho da Defensoria Pública. São nessas redes onde se realiza a análise de conjuntura, onde se apresentam propostas para a superação das violações de direitos já consignados e para o reconhecimento de direitos ainda não considerados. São nessas redes onde se traçam estratégias para os objetivos coletivamente determinados.

Como se vê, é a partir da união de forças convergentes, reunidas pela mobilização popular em torno de um objetivo comum e, a partir do reconhecimento do papel de cada segmento social na luta popular, que se pode avançar rumo à efetivação e à conquista de direitos do hipossuficiente.

Assim, não há como considerar uma Defensoria Pública afastada da assessoria jurídica popular e dos Movimentos Sociais e Populares, motivo pelo qual temos de construir uma instituição que traga outro agir teórico-prático-jurídico para a luta popular.

5 Relato de caso prático: aproximação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão dos Movimentos Sociais e Populares e de Advogados Populares em Açailândia/MA

A cidade de Açailândia, talvez pelas graves violações de direito que sofreu ao longo dos anos, com a chegada de siderúrgicas à região, possui uma sociedade civil bastante organizada.

Vê-se, pois, como associações de moradores, sindicatos, Centro de Defesa dos Direitos Humanos, advogados populares, segmentos das igrejas, assim como Defensoria Pública, Ministério Público e outras instituições, têm participado bastante da luta popular.

É interessante observar, e elogiar, que mesmo movimentos sociais ligados a igrejas diferentes organizam-se para atuar coletiva e conjuntamente, com respeito e colaboração. Observa-se, portanto, como eles conseguem se fortalecer nos pontos de convergência de ideias, respeitando as diferenças nos pontos de divergência.

Passa-se, pois, a relatar um pouco da atuação desses agentes sociais de Açailândia na questão carcerária local, como essa demanda chegou até a Defensoria Pública e como ela tem sido desenvolvida.

Na execução penal, por exemplo, a Pastoral Carcerária realiza, desde considerável tempo, várias visitas ao Centro de Detenção Provisória – CDP, mais tarde transformado em Unidade Prisional de Ressocialização – UPR. Essa atuação mostra-se periódica e conta com a consideração e o reconhecimento da população carcerária do local. Alguns de seus membros, por exemplo, “adotam”² detentos que não recebem visitas (por não terem família, pelos parentes morarem longe ou mesmo por não contarem com o auxílio familiar) e passam a fazer acompanhamento periódico a eles.

A partir dessas visitas, a Pastoral Carcerária costumava buscar a Defensoria Pública, trazendo várias demandas individuais dos detentos e algumas reclamações que abrangiam questões coletivas. Paulatinamente, a Defensoria Pública, que está há pouco tempo na Comarca, conseguiu atender mais a situação processual da execução penal, abrindo espaço para que a Pastoral Carcerária se dedicasse mais aos relatos de reivindicações por direitos coletivos (como mais tempo de banho de sol, distribuição de água gelada, melhor alimentação, condições mais dignas de cumprimento de pena, entre outros).

Desse intercâmbio, a Defensoria Pública sugeriu a criação de um espaço para debate de questões da execução

² Eles chamam de “adoção” essa ação de acompanhar periódica e continuamente detentos que não recebem visitas de familiares, assistindo-os em suas necessidades. Para tanto, contam com a colaboração da direção da unidade prisional, que reconhece a importância dessa atuação, viabilizando-a e apoiando-a.

penal com o Ministério Público, o Magistrado e outros segmentos sociais (Pastoral Carcerária, Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán, órgãos de internação de dependentes químicos – Bom Samaritano e Casa do Senhor, direção da unidade prisional e sua assistente social). Importante frisar que espaços coletivos de discussão como esse já tinham sido tentados anteriormente, mas não tinham conseguido continuar, tampouco tinham alcançado resultados tão exitosos.

Atribui-se o sucesso dessa prática dialógica e participativa a todos os atores sociais que debatem a questão carcerária local, bem como ao amadurecimento coletivo do grupo de discussão.

As reuniões tornaram-se periódicas e propiciaram a criação de um importante espaço de diálogo entre todos os segmentos interessados na questão da execução penal. Paulatinamente, o grupo foi envolvendo mais e mais sujeitos interessados em colaborar com a causa, abrindo sempre esse espaço para a inclusão e a participação de outros agentes sociais.

A partir daí, observou-se, por exemplo, o fortalecimento do interesse do grupo em informar-se acerca do Conselho da Comunidade (artigos 80 e 81 da Lei n. 7.210/84), para organizar sua construção. Nesse ínterim, vale informar que a criação do aludido Conselho já está em andamento.

Ademais, nessas reuniões é oportunizado a todos os agentes colocar reivindicações, apresentar explicações e justificativas que considerem relevantes, bem como trazer propostas de soluções. Importantes resultados foram alcançados a partir dessa atuação conjunta, como se passa a apresentar.

No entanto, considera-se como principal conquista da ação o envolvimento coletivo de vários segmentos sociais na discussão da causa, bem como a criação de um espaço contínuo de diálogo entre esses sujeitos.

A fim de implementar alguns pleitos advindos das reuniões, intervieram também outros atores sociais, como a Secretaria de Segurança Pública, Coordenadoria Municipal da Educação de Jovens e Adultos (EJA), Secretaria Municipal de Saúde, Ministério Público do Trabalho, Vigilância Sanitária, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e outros, ampliando a efetividade dos resultados.

Além da criação de espaços de diálogos e ativa participação popular, outros benefícios surgiram a partir da criação dessa rede. Entre esses benefícios, vê-se que foi trocada a empresa fornecedora de alimentação ao presídio e que a Vigilância Sanitária, ao ser chamada a acompanhar a reclamação dos presos, passou a fiscalizar mais ativamente a qualidade da comida do local. Também se conseguiu do município a promessa de um médico para fazer visitas periódicas à UPR, questão que ainda tem tido dificuldades para se implementar, mas que conquistou alguns avanços na mediação.

Deve-se citar, ainda, o início de uma turma do EJA (Educação de Jovens e Adultos), com aulas diárias e turma ainda reduzida, mas que já vinha sido reivindicada pela Pastoral Carcerária há considerável tempo, conseguindo efetivar-se após esses diálogos e contribuir para remição de pena. Foi também construída uma "minibiblioteca" na sala de aula, com livros doados.

Outros direitos ainda estão sendo reivindicados, como a criação do Conselho da Comunidade (está aguardando a resposta aos ofícios enviados pela Vara de Execução Penal), já citado, e o desenvolvimento do NUMEG (Núcleo de Monitoramento dos Egressos), ambos contando, basicamente, com a participação popular.

Vê-se, portanto, como a atuação da Defensoria Pública fora das audiências, dos atendimentos e processos e junto da sociedade civil, pode trazer resultados mais rápidos e eficazes na luta contra violações de direitos e garantia de direitos.

Reflexões finais

Pelo que foi brevemente apresentado, conclui-se pela necessidade de construção coletiva de uma “nova” concepção de Defensoria Pública. Isso porque a instituição deve situar-se dentro do contexto histórico, político e social da luta popular, atualizando-se, constantemente, e pensando coletivamente novas formas de atuação. Esta luta, por sua vez, apresenta-se intrinsecamente ligada aos objetivos e funções institucionais da Defensoria.

Observam-se, ademais, em todo o País, importantes exemplos de atuação da Defensoria Pública, sendo divulgadas e incentivadas diversas práticas exitosas em todo o território nacional, por órgãos como a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP).

Compreender o espaço da Defensoria Pública na luta popular significa atuar e viabilizar a atuação do outro, para que juntos possam buscar os melhores resultados para o objetivo comum.

A atuação da Defensoria, nos trabalhos de mobilização e educação popular, apresenta-se fundamental para a emancipação popular e para a garantia de direitos do pobre. É difícil conceber o acesso à Justiça àquele que desconhece seus direitos, que não sabe onde e como pleiteá-los. A Defensoria, pois, deve exercer seu papel de viabilizar ao hipossuficiente, também, o acesso à informação, através da troca de saberes que se deve estabelecer entre o assistido e o defensor e entre o assistido e a Defensoria.

Essa ideia coaduna-se à função institucional de promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico (art. 3º-A, Lei Complementar n. 80/94).

Somente essa troca de conhecimentos permite o crescimento e o fortalecimento da instituição, que, aos poucos, vai compreendendo seu papel na luta popular e identificando melhores formas de atuação com o sujeito a quem se propõe a prestar assistência.

Ademais, em seu ainda curto espaço na história deste país, a Defensoria Pública tem realizado um papel importantíssimo, crescendo e fortalecendo-se à medida que contribui para o fortalecimento das causas populares.

Esse aspecto específico da atuação do defensor público, extraprocessual e em sintonia com assessoria jurídica popular, Movimentos Sociais e Populares, deve ser ressaltada e incentivada.

Viu-se, pois, em que se baseia essa atuação, com que atores e de que forma se pode trabalhar, bem como os resultados que se podem alcançar a partir dessa interação de forças em prol do objetivo comum.

Assim, o trabalho de mobilização social e de educação popular, desenvolvido pela Defensoria Pública em parceria com os demais segmentos sociais já citados, representa avanços na participação popular e na luta por direitos dos mais pobres.

Essa participação, por sua vez, colabora com a ampliação do acesso à Justiça, na medida em que conscientiza a população acerca de seus direitos garantidos. Essa conscientização permite tanto que as pessoas reivindiquem seus direitos nos locais e da forma adequada como permite que se engajem em espaços de discussão por políticas públicas, por exemplo.

Nota-se, pois, que os efeitos dessa atuação defensorial atingem a esfera individual do assistido, mas ganham importante reflexo na esfera coletiva da sociedade.

Conclui-se, portanto, que se mostra fundamental para o crescimento da instituição e para o fortalecimento das demandas sociais a interação entre esses sujeitos em torno da causa popular.

Referências

ALFONSIN, Jacques Távora. Do pobre direito dos pobres à assessoria jurídica popular. Rev. *AJURIS*, v. 34, n. 106, Jun/2007.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BOFF, Clodovis. *Como trabalhar com a massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

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.

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.

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

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. *Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação*. UNICEF, 1996.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da Práxis*. Tradução: Luiz Fernando Cardoso. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E A DEFENSORIA EM MOVIMENTO HUMANIZADOR

Cleia Simone Ferreira¹

Éverton Neves dos Santos²

Marcos Gabriel Eduardo Ferreira Martins de Souza³

Resumo

A realidade nas cidades brasileiras é de exclusão social (processo de afastamento das pessoas dos direitos sociais que são comuns a todos), gerando um contingente de pessoas em situação de rua. Neste artigo, o objetivo geral foi demonstrar que a Defensoria Pública pode desenvolver um papel de relevância junto às pessoas em

1 Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Goiás, Campus de Jataí; Pós-graduada em Didática do Ensino Superior pela UNIC Rondonópolis/MT (2014); Pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT – 2014); Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB/ 2010); Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS/ 2008); Servidora Pública da Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior de Mineiros/GO-FIMES (2015/2), membro do Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão Multidisciplinar-NEPEM e do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Ciências Jurídicas-NEPJUR. Advogada OAB n.14.055-B, cleiasimone@fimes.edu.br.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Cesur/Anhanguera (2010) e Licenciado em Matemática pela Universidade Federal de Mato Grosso (2005). Pós-graduado em Direito Público (Damasio/UNIARA-Universidade de Araras/SP); especialista em Matemática, Tecnologias Contemporâneas e Novas Práticas Educacionais (FJC-Faculdade João Calvino); Especialização em Didática e Metodologia do Ensino Superior (Cesur/Anhanguera); mestre em Educação pela UFMT/Cuiabá-Universidade do Estado de Mato Grosso. Professor efetivo do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade do Estado de Mato Grosso-UNEMAT, atualmente na Coordenação do Curso; professor convidado de Cursos de Pós-Graduação "Latu Sensu". Advogado OAB/MT n. 15.257, atendimento voluntário a pessoas em situação de rua e assistência judiciária voluntária às demais populações carentes, everton.neves@unemat.br.

3 Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul; mgfems_edu@hotmail.com.

situação de rua. Para o alcance do objetivo traçado foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, método dedutivo e análise qualitativa. Os resultados apontaram que a Defensoria Pública pode auxiliar as pessoas em situação de rua não apenas levando o acesso à Justiça, mas também, o resgate aos direitos humanos (direitos fundamentais das pessoas), tirando-as da condição de precariedade.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Exclusão social. Pessoa em situação de rua.

Introdução

Este estudo não tem a pretensão de ser mais uma discussão utópica acerca de um problema social de elevado nível de gravidade que assombra o País, especialmente nos grandes centros urbanos, trata-se então, de uma discussão social e jurídica sobre o importante papel desempenhado pela Defensoria Pública junto às pessoas em situação de rua, buscando antes de tudo uma reflexão humanizada e humanizadora sobre as pessoas e a vida nas ruas.

No decorrer deste estudo, diferentes fontes de informação foram abordadas, isto porque estas possuem um elo direto ou indireto com o papel desempenhado pela Defensoria Pública quanto ao acolhimento dos moradores de rua. Considerando que essas pessoas formam uma legião, que em condição de abandono lutam todos os dias para sua sobrevivência, tornando-os não apenas excluídos da Justiça ou da sociedade, mas do direito ao trabalho e ao convívio com suas próprias famílias.

O papel da Defensoria Pública nesta ordem avulta-se enquanto instituição que tem em seu bojo a capacidade de oportunizar o resgate de direitos oferecendo Justiça para todos indistintamente, mesmo para àqueles que, por vezes, são excluídos das benesses que se originam nas posses econômicas e nos recursos financeiros, culturais e sociais.

À luz desta concepção, o presente estudo avoluma-se em relação às ações da Defensoria Pública enquanto órgão que se alicerça no resgate da dignidade e no respeito dos direitos humanos de todas as pessoas, posto que sua condição de exclusão social possa ferir a própria sociedade.

Neste ínterim, o objetivo geral ao desenvolver este artigo foi demonstrar que a Defensoria Pública pode desenvolver um papel de relevância junto às pessoas em situação de rua no Brasil, tornando-se um instrumento de inclusão que jazia no silêncio, mas que nas últimas duas décadas vem trabalhando em prol da participação não apenas na vida jurídica das pessoas, mas também social.

Para o desenvolvimento deste estudo foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com método dedutivo e análise qualitativa, e uma observação *in loco*, construindo conhecimento a partir de estudos teóricos, com dados secundários, ou seja, já trabalhados por outros estudiosos, porém voltando-se para a reordenação destas informações.

Invoca-se a concepção de Marconi e Lakatos (2013) quanto à abrangência e à importância das pesquisas com base em dados bibliográficos, trazendo a construção, a desconstrução e a reconstrução de conhecimentos no campo acadêmico e jurídico que invocam o social.

Sob esta concepção foram tratados neste estudo os temas: direitos humanos; pessoas em situação de rua; Defensoria Pública e reflexões humanizadas da Defensoria Pública, e as pessoas em situação de rua, fazendo um adendo relacional entre o papel no campo jurídico e social da Defensoria Pública.

2 Direitos humanos

Ao trazer a lume a discussão sobre os direitos humanos, importa ressaltar que estes são os direitos fundamentais do ser humano, os quais têm por princípio consagrar a salvaguarda dos direitos que são inerentes a todas as pessoas independente do seu nível social; conhecimento; cultura; raça; religião ou quaisquer aspectos que possam individualizar cada pessoa ou grupo.

À luz desta concepção, entende-se que os direitos humanos contemplam todos os direitos que são pertinentes a cada indivíduo, tendo como alicerce a sua condição de humano, ou seja, não há que se falar em qualquer forma de excludente.

Nesta contextualização, Pinheiro (2009) aprecia que os direitos humanos de todas as pessoas devem ser respeitados pela condição de sua humanidade, constituindo estes direitos o fundamento de movimentos que buscam perpetuar uma Justiça que ainda inexistente no Brasil e no mundo, mas que poderia existir se acolhidos para todas as pessoas.

Um dos principais direitos que faz parte do rol de direitos humanos é a dignidade, a qual se aponta inexistir para as pessoas que se encontram em situação de rua,

jogados à própria sorte sem condições mínimas de sobrevivência, em um processo de exclusão social.

Complementando o entendimento acerca dos direitos humanos, analisa-se que estes não são estáticos e, segundo a compreensão de Rosa (1995, p. 243): “O conceito de direitos humanos é sempre progressivo. [...] O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte integrante de nossa história, de nosso passado e de nosso presente”.

Sob a luz desta progressão dos direitos humanos é que se coaduna a percepção de que a pobreza não pode ser um divisor de águas na manutenção da dignidade das pessoas e do respeito aos seus direitos, visto que todas as pessoas precisam de condições mínimas para viver, como alimentação, moradia e possibilidade de uma vida envolta pela realização das necessidades mínimas de sobrevivência.

Ao fazer uma análise em relação às condições de vida das pessoas que se encontram em situação de rua, entende-se que esta população se encontra à margem dos direitos fundamentais de sobrevivência, sofrendo com as agruras do tempo e da sorte, vivenciando o escárnio da inexistência de condições mínimas para sobreviver.

Não há como negar que os direitos humanos devem existir para todas as pessoas, independentemente de sua condição de vida, não podendo existir a exclusão das pessoas em situação de rua, posto que estes indivíduos já sofram com a penúria de não ter acesso a moradia; alimentação; saúde e resgate de sua cidadania, especialmente aqueles que sofrem com algum tipo de vício, sendo usuários de drogas lícitas como o álcool ou ilícitas como o crack⁴.

O crack é uma droga devastadora que trouxe junto a ela a destruição de vidas e fez da rua a moradia de milhares de pessoas, especialmente jovens que, dominados pelo uso deste entorpecente, andam sem destino pelas ruas, vagando sem as mínimas condições de vida, realizando pequenos furtos para perpetuar o vício. Pode-se compreender esta como a “pedra” da destruição e da situação de rua.

Cabe à pessoa em situação de rua ter as condições para viver garantidas com políticas públicas que busquem resgatar estas pessoas do mundo da droga e da rua, oferecendo mais do que alimentos e moradia, mas a possibilidade de sentirem-se fortalecidos para sobreviver cotidianamente.

Os representantes dos direitos humanos, como é o caso da Defensoria Pública e do Ministério Público, devem atuar na solidificação da possibilidade de vida de todas as pessoas, inclusive aqueles que se encontram nas ruas, garantindo que tais direitos sejam dinâmicos.

Com o entendimento de que os direitos humanos não são estáticos, é possível analisar que:

A reconhecida primazia dos direitos humanos no Estado de Direito, fruto da concepção de ser humano enquanto razão e fim do poder estatal, tem influenciado, intensamente, o delineamento do arquétipo constitucional. É possível afirmar que o discurso dos direitos do ser humano consubstancia a “linguagem da prioridade”. (GARCIA, 2012, p. 314)

4 Droga que teve origem nos Estados Unidos em meados da década de 1980, chegando ao Brasil no início da década de 1990 e que vem a ser a cocaína solidificada em cristais, utilizada em larga escala por ser uma droga barata e de ação rápida, porém é devastadora e está presente em um grande contingente entre as pessoas em situação de rua, não apenas no Brasil, mais também no mundo (BASTOS; MESQUITA, 1998).

Sob esta compreensão, cabe neste contexto priorizar a vida e o resgate das pessoas que se encontram em situação de rua, fazendo desta ação uma forma de quebra de paradigma da exclusão em que se encontram estes seres humanos, dando origem a novas formas de condição de vida.

Em derradeiro, há que se consolidar o entendimento de que não apenas os representantes públicos da Justiça ou o Poder Público por meio do Legislativo e do Executivo devem atuar em favor das pessoas em situação de rua, mas toda a sociedade para a construção e a consolidação de um entendimento que somente o respeito aos direitos humanos permite o construir de uma sociedade capaz de resgatar a cidadania desta legião de excluídos.

3 Pessoas em situação de rua, um processo de exclusão

Quando o tema gira no assunto pessoas em situação de rua, um processo de escárnio e de exclusão se agiganta na sociedade, inclusive nos meios acadêmico e jurídico, pois existe uma equivocada forma de o ser humano se eximir de sua própria culpa em relação à condição de vida e exclusão das outras pessoas, em um histórico de "isto não me diz respeito" que pode, ao longo dos anos, agigantar o número de indivíduos entre a legião de excluídos.

Ao discutir acaloradamente o tema pessoas em situação de rua entra-se no mundo do contexto de exclusão social, que por vezes retorna à compreensão de que todas as pessoas são responsáveis pelas ocorrências a cada um dentro de um mesmo grupo familiar e social. Porém, é

difícil aceitar que todos possam ser atores mesmo coadjuvantes neste quadro, visto que o mais aceitável é que se possam criticar as políticas públicas existentes.

Faz-se relevante o entendimento de que estas discussões acerca do tema em tela somente tiveram maior destaque no País a partir de 2008, quando, de acordo com Brasil (2008), o Ministério do Desenvolvimento Social realizou uma pesquisa nacional traçando o perfil da população em situação de rua, buscando conhecer a sua história e a sua realidade, que os subjugou à condição de exclusão social e formador da população de rua.

É preciso esclarecer que esta população de excluídos⁵ sempre existiu no País, porém, a pesquisa realizada em 2008 trouxe a lume uma realidade negligenciada, com números que consubstanciaram a premência de novas políticas públicas em benefício desta população.

Na interpretação de Brasil (2009), a pesquisa realizada em 2008 foi o alicerce para o desenvolvimento de novas políticas nacionais para a população em situação de rua, em que houve a promulgação do Decreto n. 7.053 de 2009 da Presidência da República, que trouxe um novo olhar para esta multidão de excluídos.

Não cabe aqui somente explicar o fenômeno que envolve esta população, mas é assaz que se apresentem os aspectos de sofrimento e luta cotidiana destas pessoas, trazendo suas trajetórias de vida e o contexto de vulnerabilidade social que a impeliu a esta condição vivenciada.

5 Pessoas pobres que por um período temporário ou permanente não possuem acesso ao mínimo de recursos e bens que possam lhes conferir uma condição adequada de vida (GOMES; PEREIRA, 2005).

Dentre os aspectos de vulnerabilidade das pessoas em situação de rua, Silva (2013, p. 18) cita: “[...] a situação de extrema pobreza, o uso abusivo de álcool e outras drogas, a fragilidade dos laços familiares e sociais, dentre outros que as tornam mais suscetíveis a determinados agravos de saúde”.

À luz desta primazia, observa-se que, se uma pessoa em situação de rua busca atendimento na saúde pública, seria o momento de resgatá-la, oferecendo não apenas o alívio para sua dor física, mas também para a sua dor d’alma que se eleva com a permanência nas ruas e a vivência de casos de desamor e violência que se descortinam diariamente nesse ambiente. O uso de algumas expressões pode contribuir para estigmatização desta população e do lugar de vivência em situação de rua.

Como bem preceitua Pereira (2009), quando uma pessoa em situação de rua chega a um ambiente, não importa se é público ou privado, ela é automaticamente estigmatizada e excluída, não existindo interesse em a proteger ou aliviar a vivência sofrida, mas livrar-se destas, como se não estando sob o olhar da sociedade fosse possível ignorá-las ou perpetuá-las na condição vivenciada.

Este processo de estigmatização ou exclusão não contribui para a redução do número de pessoas que formam a população rua, ao contrário, condiz com o acréscimo de vítimas desta vida e sua penúria.

Na análise de Silva (2013, p. 27): “Ao longo dos séculos, a figura do andarilho, do transeunte, do mendigo, do morador de rua vem assumindo codinomes, em diferentes momentos históricos. [...]”, porém, não importa a nomenclatura que seja apresentada para cada uma destas pessoas, posto que a sua condição de exclusão continue

como um estigma, não lhe permitindo o resgate de sua saúde, educação, trabalho ou vida familiar e, consequentemente, social.

Esta forma de exclusão das pessoas em situação de rua não é uma realidade vivenciada somente no século XXI, é, sim, de acordo com Melo (2013), uma realidade perpetuada pela própria Justiça brasileira, tendo em vista que as Leis Criminais do Império em 1830 traziam em seu bojo a prática da mendicância como uma ação criminosa, realidade esta perpetuada no Código Penal da República de 1890, na Constituição Federal de 1934 e ainda segundo a Lei das Contravenções Penais de 1941.

Somente no ano de 2009 foi sancionada a Lei n. 11.983/2009, que descriminalizou a prática da mendicância, muito embora ainda, como explicita Melo (2013), criminaliza a vadiagem, sendo que esta população, em sua maioria, é acusada por esta esfera.

Concerne a análise de que, considerar uma pessoa em condição de exclusão total de oportunidades e dignidade, que vive nas ruas como algoz de si mesmo devido a diversos fatores como o uso de drogas, doenças mentais ou pobreza extrema, enquanto marginais ou vagabundos, é desumanizar ainda mais aqueles que se escondem sob a penumbra das ruas em sofrimento atroz.

Em nenhum momento cabe a concepção de que valores como trabalho, casa e família possam ser negados a uma pessoa e, após este processo de exclusão, ela possa ser criminalizada por vadiagem, como se, com o sofrimento causado a ela pelo processo de exclusão familiar e social, possa ser denegada toda culpa unicamente a ela, que deixa de ser vítima para ser algoz.

Ressalta-se que as pessoas em situação de rua ainda não foram protegidas em sua totalidade com o manto da Justiça, pois, se não mais são criminalizadas pela mendicância, ainda são acusadas de sua própria sorte, não apenas sendo tratadas com escárnio enquanto moradores de rua e mendigos, mas também enquanto vadios.

Segundo Melo (2013), qualquer forma de punir as pessoas em situação de rua é desumana, inclusive criminalizar a vítima, ao contrário, ocorrem fatores que levam estas pessoas à dor da exclusão de todos os seus direitos, sofrendo ainda com a criminalização de sua condição, num sussurro da sociedade de que aumentar a população carcerária com estas pessoas poderá reduzir o quadro de exclusão social vivenciado.

Na concepção de Foucault (1988), é possível que as pessoas em situação de rua possam ser resumidas em um corpo biológico, esquecendo-se de todo o entorno situacional que a leva a esta condição de vida, cabendo a todos os atores da sociedade. E, neste contexto, avulta-se a Defensoria Pública, como protetora destas pessoas, buscando a partir de ações céleres e dinâmicas possibilitar uma nova condição de vida para essas pessoas.

4 Defensoria Pública

A discussão deste artigo tem como premissa a Defensoria Pública como ator principal na atividade de apoio e auxílio direto às pessoas em situação de rua, visto que o valor principiológico do defensor avulta-se na proteção dos excluídos socialmente.

Importante sopesar que a Defensoria Pública tem sob sua responsabilidade a assistência jurídica a todas as pessoas que não possuem condições financeiras de contratar um defensor em suas causas, porém, mais do que a simples assistência jurídica, cabe a estes operadores do Direito salvaguardar a liberdade e a dignidade de todas as pessoas.

Em resgate às questões jurídicas que envolvem os deveres dos profissionais da Defensoria Pública, tem-se o artigo 134 da Constituição Federal de 1988 que preleciona:

Art. 134 – A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988, p.70)

Como se lê no artigo 134, cabe à Defensoria Pública a promoção dos direitos humanos e a defesa destes em toda a sua extensão, o que evidencia claramente que o profissional defensor precisa atuar de forma dinâmica na redução do processo de exclusão que vivenciam as pessoas em situação de rua, agindo segundo o princípio que rege a sua profissão, que é o de auxílio àqueles menos favorecidos social, econômica e culturalmente.

Importa referenciar que aqueles que se encontram em situação de rua não apenas estão excluídos de seus direitos de trabalho, educação, saúde e, especialmente,

da convivência familiar e social, necessitando por um período, mesmo que transitório, do apoio para o resgate de sua dignidade e cidadania.

Não obstante a esses elementos, tem-se que tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública precisam atuar de forma a tornar uma situação ideal em real, e, para isso, não cabe oferecer a estes indivíduos em estágio de exclusão social somente o direito à Justiça gratuita, mas, e, principalmente, ao resgate de sua cidadania, que circundam a inclusão no trabalho, no acesso a educação, saúde e convívio familiar e social.

A inserção ou reinserção social da população de rua depende de um trabalho que envolve diversos segmentos e instituições, cabendo à Defensoria Pública tratar este assunto com a importância e a legitimidade a ela oferecida.

Nesta contextualização, a Defensoria Pública torna-se um instrumento capaz de elencar uma nova realidade social, que se constrói a partir da inclusão de todos, mesmo daqueles que por motivos diversos estejam vivenciando a vida na rua. No entendimento de Rocha et al. (2013, p. 74): "Diante disso, assim como é papel da Defensoria Pública abraçar essas causas sociais, também é um anseio social o seu bom funcionamento e fortalecimento".

Em pensamento amplo, aponta-se que o Direito é dinâmico e não estático. Isto posto, preceitua-se que ele não se envolve unicamente com as questões jurídicas, mas também com as sociais, no ajuste e no reajuste que devem ocorrer, e precisam da atividade da Defensoria como instrumento de efetiva possibilidade de resguardar todos os direitos das pessoas.

Uma ação que pode ser executada pela Defensoria Pública está na sua atuação junto às pessoas com necessidades sociais eminentes e a indicação a um órgão capacitado ao acolhimento. Isto posto, tem-se que:

Na prática, pode ocorrer um encaminhamento da Defensoria Pública para pessoa em situação de rua ir ao órgão competente, mas, mesmo chegando a esse determinado órgão, a pessoa pode enfrentar dificuldades em relação ao comprovante de residência a não ser que uma pessoa física se responsabilize ou uma instituição se responsabilize pelo endereço. (PINTO JÚNIOR, 2011, p. 33)

Este encaminhamento para um órgão responsável pelo cuidado às pessoas em situação de rua não pode ocorrer somente em uma fase, ou seja, até o acolhimento, cabendo à Defensoria Pública acompanhar até a fase final de tratamento, de forma a efetivamente possibilitar a reintegração desta pessoa ao trabalho, família e sociedade.

Consubstancia-se que a Defensoria, ao acompanhar o acolhimento das pessoas em situação de rua, age segundo a necessidade de humanização para a construção de uma sociedade efetivamente justa. Não há aqui uma visão utópica, mas humana, cabendo a este órgão de Justiça uma atuação direta na construção de uma sociedade mais humana.

Esta sociedade mais humana e justa é clamada pela população em todo o Brasil, posto que a exclusão social é uma realidade que se avulta em todas as regiões brasileiras, e o acolhimento e o tratamento destas pessoas, viabilizando a sua ressocialização, é fator que pode ser construído com o auxílio direto e dinâmico da Defensoria Pública.

5 Reflexões humanizadas da Defensoria Pública e a exclusão social das pessoas em situação de rua

A primeira questão que se levanta quando se comenta sobre a população de rua é em relação ao processo de exclusão social vivenciado por estas pessoas, constituindo a premissa de reflexões humanizadas para tratar desta abordagem, visto que somente a partir de um contexto humanizador é possível resgatar ou incluir estes que sofreram as penúrias que somente as pessoas que vivem nas ruas conhecem.

Considera-se que a palavra de ordem para a participação da Defensoria Pública na redução da exclusão social das pessoas em situação de rua é humanização, constituindo esta:

[...] ato ou efeito de humanizar. Humanizar: dar condição humana a, humanar. Humanizar não é uma técnica, uma arte e muito menos um artifício; é um processo vivencial que permeia toda a atividade do local e das pessoas que ali trabalham, dando ao [indivíduo] o tratamento que merece como pessoa humana, dentro das circunstâncias peculiares em que cada um se encontra no momento de sua internação. (GUANAES; SOUZA, 2004, p.1)

Para a ocorrência da humanização da Defensoria Pública são pertinentes ações de acolhimento da população de rua, na busca por oferecer a estes indivíduos o direito de resgatar sua dignidade saindo da condição de miséria extrema e abandono, voltando-se para a reconstrução de uma vida plena, em que o direito ao trabalho, convívio

familiar e social, saúde e educação permeiem amplamente estas pessoas.

Não há que se aceitar uma sociedade em que milhares de pessoas são excluídas, ficando à própria sorte, sem direito a alimentação, moradia e trabalho, sobrevivendo à margem da sociedade, em condição de insegurança e marginalização.

Ao tratar sobre as pessoas em situação de rua, não se está falando de um problema social distante do cotidiano de todas as pessoas, especialmente, nos grandes centros, em verdade a cada dia, em cada rua, via ou praça pública estas pessoas acumulam-se subjugadas a uma realidade cruel, que precisa da participação de todos, adentrando neste âmbito a Defensoria Pública.

Atenta-se para a necessidade de proteger estas pessoas de sua condição e oferecer oportunidades que possam tirá-las desta vida, papel essencial de todas as instituições, adentrando a Defensoria Pública como mais um instrumento de humanização da sociedade em todo o Brasil.

Não se tem aqui a pretensão velada de higienização das ruas ou outra forma de segregação, comum, segundo Sposati (1995), em toda a sociedade, quando em nome de uma "pseudo" ajuda a população de rua é retirada das ruas e "depositada" em uma instituição de reabilitação.

Entra-se aqui no entendimento de que não há que segregar ainda mais estas pessoas, pois a vivência nas ruas lhe subjugam a esperança de recomeçar, e, deste modo, não é somente recolher, dar um banho e oferecer roupas novas e limpas, é preciso ir além, dedicar-lhes oportunidades de

reabilitação, de trabalho e convívio social. Neste sentido, é essencial o papel de todas as pessoas que formam a sociedade, engajadas junto a instituições importantes para todos como a própria Defensoria Pública.

Em sábias ponderações, explica Pinto Júnior (2011) que a exclusão social está diretamente ligada à pobreza e às desigualdades sociais, muito embora possa ocorrer enquanto um problema familiar e de dependência química, porém, estes problemas avultam-se com a gravidade da exclusão e do processo de desumanização das pessoas.

Para Castel (1998) este processo de exclusão social no Brasil não é estático e traz uma realidade corrosiva à vida das pessoas e de seus familiares, gerando dor e sofrimento que deságuam nas ruas e praças públicas, gerando um quadro desumano que precisa ser tratado de forma célere.

Uma das realidades mais cruéis em relação a esta população que mora nas ruas é o processo de desumanização que lhes tolhe o direito de inclusão social. Neste campo, tem-se que:

Nota-se que a trajetória de vida das pessoas em situação de rua não é como diz o ditado popular, um mar de rosas. Ao contrário, o que predomina na vida dessas pessoas é que supostamente as rosas percam as pétalas e assim sua essência. Do mesmo modo, a pessoa excluída não representa a essência humana. (PINTO JÚNIOR, 2011, p. 20)

Compreende-se que este processo de exclusão social é também desumanizador e causador de sofrimentos para as pessoas em situação de rua, necessitando de um olhar humanizado da sociedade e de órgãos como a

Defensoria Pública, que tem por premissa levar direito de acesso à Justiça para todos, mas não pode negar-se a levar também a possibilidade de resgatar a dignidade de todos que se encontram neste “mar de dor e sofrimento”.

Considerações finais

Para o desenvolvimento deste artigo foi preciso realizar uma longa pesquisa bibliográfica, em que foram analisados materiais da ciência jurídica, psicologia, serviço social e outras ciências como sociologia e filosofia, mas também foi possível observar essa realidade no cotidiano da vida em sociedade, em todas as cidades brasileiras.

A cada nova rua ou praça pública a realidade chocava-se com os sentimentos de humanização que permeiam a grande maioria da sociedade, porém indagações acerca da realização de ações efetivas para auxiliar esta população, que se encontra nas ruas, tornou-se um questionamento intrigante.

Assim iniciaram os primeiros estudos bibliográficos, em que foi possível trabalhar a importante atividade da Defensoria Pública neste quadro, posto o seu princípio de promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos judiciais e extrajudiciais no campo individual e coletivo de toda a sociedade, e foi complementado pelo sentimento acolhido durante a observação in loco.

Foi trazido a lume neste artigo o papel da Defensoria Pública no que concerne a buscar o resgate das pessoas em situação de rua, não oferecendo somente o acesso à Justiça, como também a possibilidade do resgate da dignidade, a partir da inclusão destas pessoas em programas

que lhes permitam resgatar a sua vida, perdida no “mar de lama” que se inicia por vezes com as drogas lícitas como o álcool e deságuam em drogas como o crack.

É papel da Defensoria Pública direcionar estas pessoas para órgãos de proteção destes excluídos, bem como acompanhar todo o tratamento e a reabilitação, assim como a reinserção destes no trabalho, família e sociedade.

Importa concluir que é papel da Defensoria Pública buscar o resgate daqueles que tiveram a exclusão social como resultado de uma condição de pobreza extrema, vulnerabilidade social ou uso de drogas, esta última presente em todas as classes sociais e culturais, relegando pessoas a situação de rua.

Ressalta-se que não existe possibilidade de uma vida segura, pois, diferente do que se apregoa nas discussões sociais, estas pessoas não são algozes da sociedade, mas sim vítimas de um contexto social que faz da exclusão uma fonte de negação da humanização e do reconhecimento dos direitos humanos.

Não há que se considerar de forma utópica que a Defensoria Pública tenha em suas mãos uma fórmula infalível capaz de extirpar da sociedade todas as pessoas que vivem nas ruas das cidades brasileiras. Porém, assevera-se a possibilidade de participação importante desta instituição no combate ativo e dinâmico deste processo de exclusão, oferecendo às pessoas o respeito aos seus direitos humanos e a possibilidade de se reintegrar à sociedade.

Por fim, defendeu-se durante este estudo a participação da Defensoria Pública como instrumento de resgate da dignidade das pessoas em situação de rua e o respeito

aos seus direitos humanos e sua reinserção ou ressocialização, tendo o direito de viver dignamente, no resgate da sua cidadania que se origina no trabalho dinâmico deste órgão, que não é somente apregoador da Justiça, mas da inclusão social.

Referências

BASTOS, Francisco Inácio; Mesquita, Fábio. *Troca de seringas: ciência, debate e saúde pública*. Coordenação Nacional de DST e AIDS. Brasília: Ministério da Saúde, 1998.

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15/11/2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Meta Instituto de Pesquisa de Opinião*. Sumário Executivo. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília/MDS, 2008.

_____. 2009. *Decreto n. 7053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a população em situação de rua, e seu comitê Intersectorial de acompanhamento e monitoramento, e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FOUCAULT, Michel. *A história da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

GARCIA, Emerson. Pessoas em situação de rua e direitos prestacionais. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* – RBDC. n. 19, jan./jun. 2012.

GOMES, Monica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. *Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas*. *Ciência & Saúde Coletiva*. 10(2): 357-363, 2005.

GUANAES, André; SOUZA, Raquel Pusch. Introdução, objetivos, conceito, histórico e filosofia. *Humanização em cuidados intensivos*. AMIB. Rio de Janeiro: Revinter, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MELO, Tomás. Memória, trauma e sofrimento: a construção de uma identidade militante no Movimento Nacional de População de Rua. *Anais da X Reunião de Antropologia do Mercosul*, GT 23. Córdoba, Argentina, 2013.

PEREIRA, Viviane de Souza. "Expressões da questão social no Brasil e a população em situação de rua". In: *Libertas. Juiz de Fora*. 4(1): 179-205, 2009.

PINHEIRO, Flávio Maria Leite. *A teoria dos direitos humanos*. 2009. Disponível em: http://www.academia.edu/9458667/A_TEORIA_DOS_DIREITOS_HUMANOS. Acesso em: 10/11/2015.

PINTO JÚNIOR, Francisco Nailson dos Santos. *Pessoas em situação de rua: uma análise a partir dos direitos humanos*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba / João Pessoa, 2011.

ROCHA, Amélia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana; JOCA, Priscylla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita (Orgs.).

Defensoria pública, assessoria jurídica popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à Justiça. Fortaleza-Ceará: Dedo de Moças Editora e Comunicação, 2013.

ROSAS, Allan. "So-Called Rights of the Third Generation". In: EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allans. *Economic, Social and Cultural Rights.* Dordrecht, Boston e Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

SILVA, Carolina Cruz da. *Atenção primária e população em situação de rua: a prática de cuidado em um consultório na rua da cidade do Rio de Janeiro.* Dissertação de Mestrado em Ciências na área da Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz-FIOCRUZ / Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Comentário sobre as formas de atuação com a população de rua. In: ROSA, Cleisa M. Maffei. (Org.). *População de rua: Brasil-Canadá.* São Paulo: Hucitec, 1995.

A ATUAÇÃO DA DPE-MA NA AFIRMAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA: UM BALANÇO DOS ATENDIMENTOS PRESTADOS NOS ANOS 2011-2013 PELO NÚCLEO REGIONAL DE IMPERATRIZ

Gustavo Henrique Chaves Messias*
Francisco Chagas Vieira Lima Júnior**

Resumo

O presente artigo aborda o papel desempenhado pela Defensoria Pública brasileira, com destaque para a atuação do Núcleo Regional de Imperatriz da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, na promoção do direito fundamental ao acesso à Justiça. O trabalho adquire relevância diante da constatação da importância de incrementar as garantias constitucionais, destacando-se dentre elas o

* Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão com especialização em Direito Constitucional Aplicado pelo Complexo Educacional Damásio. Advogado.

** Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão com especialização em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Internacional Uninter. Advogado.

acesso à Justiça, para que sejam assegurados os direitos fundamentais a uma maioria distante da proteção do estado. Nesse entendimento, apresenta-se a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do estado e instrumento para a efetivação do acesso à Justiça, garantindo, assim, os direitos fundamentais. O trabalho destaca a criação e o crescimento da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, sobretudo o Núcleo Regional de Imperatriz, assinalando seus aspectos estruturais físicos e de pessoal, assim como a relação dos atendimentos realizados pelo órgão, desde o início de seu funcionamento no final de 2010 até o primeiro semestre do ano de 2013. Conclui-se que é preciso avançar para a concretização constitucional da Defensoria Pública como uma instituição dos direitos.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Acesso à Justiça. Defensoria Pública. Garantias. Assistência judiciária.

Introdução

O presente estudo expõe o direito fundamental do acesso à Justiça como instrumento essencial à efetivação dos direitos humanos da população hipossuficiente, não somente enquanto acesso ao Poder Judiciário, mas em toda sua amplitude de conceitos. Somada a isso, devido ao elevado número de pessoas vivendo em condições de pobreza no País, estranhas aos seus direitos fundamentais básicos e, por essa razão, incapazes de pleiteá-los junto ao Poder Judiciário, destaca-se a atuação da Defensoria Pública, enquanto instituição essencial à função jurisdicional do estado, provedora da cidadania e 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.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar um balanço dos atendimentos prestados nos anos 2011-2013 pelo Núcleo Regional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão em Imperatriz, destacando seu papel como protagonista na defesa dos direitos fundamentais e na promoção da assistência jurídica gratuita aos cidadãos num dos estados mais pobres socialmente da Federação e na afirmação do direito fundamental ao acesso à Justiça.

Esse objeto de estudo foi escolhido devido à grande repercussão que tem alcançado o debate sobre os direitos humanos fundamentais na sociedade brasileira, aliado ao clamor social pela ampliação e o aumento da Defensoria Pública em todo o País. Isso se dá principalmente devido aos baixos níveis educacionais da população mais pobre, responsável pela formação de um verdadeiro abismo entre essas pessoas e seus direitos fundamentais garantidos pela legislação pátria.

Dessa forma, a pesquisa exhibe o direito fundamental de acesso à Justiça como princípio garantidor da população hipossuficiente dos demais direitos fundamentais e instrumento de concretização dos objetivos constitucionais. O desenvolvimento histórico e jurídico apresentado é de suma importância ao entendimento dos avanços e retrocessos no campo dos direitos fundamentais no Ocidente e em específico no Brasil, e para tanto são utilizados legislação pertinente e autores contemporâneos que contribuíram de forma crítica à temática, destacando-se os juristas Ingo Wolfgang Sarlet, Paulo Bonavides e Norberto

Bobbio, amplamente utilizados na explanação dos direitos fundamentais e na história constitucional do Brasil, além da imprescindível obra *Acesso à Justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que forneceu subsídios necessários à análise do direito fundamental de prestação jurisdicional.

Assim, são perquiridas, por meio de revisão bibliográfica da literatura jurídica e legislação relacionada, a importância da Defensoria Pública na prestação jurisdicional do Estado, sua organização, princípios norteadores e funções institucionais. Também é apresentada uma pesquisa de campo, realizada através de método estatístico, pela qual são apresentados dados sobre a Defensoria Pública no Brasil, como o número de comarcas com a presença do órgão, o déficit de defensores no País e as áreas jurídicas de maior concentração na atuação dos defensores públicos. Por fim são descritas a Defensoria Pública do Estado do Maranhão e o Núcleo Regional de Imperatriz, com dados preliminares referentes à realidade socioeconômica do estado e de Imperatriz e, completando a pesquisa, são exibidos dados referentes aos atendimentos efetuados pelo NRI, desde a sua implantação em 2010 até o 1º semestre de 2013.

Mediante este trabalho, espera-se que haja uma maior compreensão acerca da importância do acesso à Justiça proporcionado pela Defensoria Pública a uma população que se encontra privada de seus direitos estabelecidos na Constituição Federal, e uma maior conscientização acerca da necessidade do estabelecimento de mecanismos de efetivação dos direitos fundamentais.

2 A Defensoria Pública como instituição essencial à Justiça

Segundo a Constituição Federal de 1988, o Estado tem a incumbência de oferecer os meios necessários para que os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos sejam garantidos. No âmbito do Poder Judiciário, essa garantia cristalizou-se através do princípio da inafastabilidade de jurisdição, previsto, na Carta Maior, em seu art. 5º, XXXV, que preconiza que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. A garantia da inafastabilidade de jurisdição apresenta-se como um direito assegurado a cada um dos jurisdicionados individualmente, e, também, à própria coletividade em obter do Estado a prestação jurisdicional sempre que presente lesão ou ameaça de direito (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a Defensoria Pública apresenta-se como forma de o Estado assegurar a proteção social, econômica e jurídica da pessoa humana, garantindo não apenas a Justiça gratuita ou assistência judiciária, mas, assistência jurídica a todos os cidadãos que se encontram em situação financeiramente precária (ALVES; PIMENTA, 2004, p. 103). Nesse sentido, a atuação da Defensoria Pública é essencial, também, na promoção, na concretização e no amparo dos direitos humanos.

No Brasil, a Defensoria Pública tem ganhado destaque desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e através de sua regulamentação pela Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, com eloquentes alterações da Lei Complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009, que organiza a Defensoria Pública da União, a

Defensoria Pública do Distrito Federal, dos Territórios e estabelece normas gerais para a organização das Defensorias Públicas nos estados. Tal norma supralegal, em harmonia com a Constituição, define a Defensoria Pública em seu artigo 1º como uma:

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 [...]. (BRASIL, 2009)

Em vista do exposto, deve-se mencionar que são os valores de igualdade real e dignidade da pessoa humana os verdadeiros paradigmas de atuação da Defensoria Pública, que tem como uma de suas funções a promoção da 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 (art. 4º, X, da Lei Complementar n. 80/94). Nestes termos, comenta Sílvio Roberto Mello Moraes (1995, p. 39):

É justamente pela importância do papel da Defensoria Pública e sua direta influência na mudança do atual quadro social, que a instituição, não raras vezes, se depara com poderosos inimigos que, pertencentes às fileiras dos opressores e antidemocráticos, não pretendem qualquer mudança na situação social presente. Muitas vezes, travestidos de falsos democratas, agem sorratei-

ramente, enfraquecendo e aviltando a Instituição que certamente mais os assusta, pois o seu papel transformador reduz o domínio que exerce sobre os desinformados e despreparados que, infelizmente, constituem a maior parte da nação brasileira. Preocupa-os, portanto, a ideia de uma Defensoria Pública forte, independente e transformadora, capaz de exercer com altivez sua missão constitucional, livre de ingerências políticas.

Em outras palavras, a Defensoria Pública é o instrumento que possibilita que a maior parte da população seja ouvida na medida em que participem da construção da Justiça, contribuindo, sobretudo, para o prestígio do sistema judiciário e de toda a ordem jurídica nacional, por constituir um órgão que, ao promover o patrocínio jurídico do cidadão comum, apresenta-se como uma das instituições mais engajadas de nossa realidade e que possui consciência social e comprometimento com suas atribuições (BRASIL, 2009). Note-se, portanto, que o acesso à Justiça, baseado na assistência jurídica gratuita, tal como realizada pela Defensoria Pública, não se trata de mero paternalismo plantado em âmbito jurídico, ou qualquer outra forma de filantropia, mas sim medida hábil e lúdima na garantia da igualdade material e da mais pura Justiça distributiva.

Diante do exposto, a Defensoria Pública, rigorosamente falando, está moldada em princípios da Justiça aceitos como cruciais num Estado Democrático de Direito, atuando como mediadora normativo da Justiça distributiva, ou seja, “reparando” as desigualdades sociais iminentes, conforme diretrizes postuladas pelo princípio da reparação de John Rawls (2008, p. 120):

[...] o princípio [da reparação] postula que, para tratar todos com igualdade, oferecer genuína igualdade de oportunidades, a sociedade deve dar mais atenção aos possuidores de menos dotes inatos e aos oriundos de posições sociais menos favoráveis.

O princípio aludido leva em consideração as diferenças sociais e naturais presentes na sociedade para, então, apresentar elementos que alterem essa realidade. Em virtude disso, como já destacado, a Defensoria Pública é considerada pela norma constitucional como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, configurando um elo entre a sociedade e o Estado, sem qualquer relação de supremacia entre este e o indivíduo, mas, pelo contrário, servindo, inclusive, como baluarte do cidadão contra a ameaça de direitos perpetrada pelo próprio Estado.

Em vista disso, é preciso considerar que os sistemas de administração de Justiça assumem, cada vez mais, formas de complexidade mais sofisticadas, com procedimentos e formalidades cujo manejo exige especialização técnica, tornando indispensável à assistência de profissionais habilitados e qualificados (advogados ou defensores públicos) para que os pedidos formulados possam receber a devida atenção até seu término (CAPPELLETI; GARTH, 1988, p. 32). De fato, é evidente que a essência ideológica de nossa Constituição foi transbordada pelo aspecto fenomenológico do Direito, ou seja, a realidade diária refletida no exercício dos tribunais. Dessa forma, a atuação da Defensoria Pública é pré-requisito para a efetivação do acesso à Justiça de grande parcela da população brasileira.

2.1 A organização da Defensoria Pública

O órgão da Defensoria Pública é constituído pela Defensoria da União, do Distrito Federal, dos territórios e dos estados, consoante o disposto na Lei Complementar Federal n. 80/1994. Em cumprimento aos princípios institucionais, cada órgão, independente de sua esfera jurídica, guarda unidade própria e indivisibilidade entre seus membros, mas não entre si, resguardando suas autonomias administrativa e organizacional. De fato, não é reconhecida a existência de Defensorias municipais face à simetria com a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, que encontram previsão constitucional apenas nas esferas federal e estadual. Por oportuno, destaca-se que todos os membros da Defensoria Pública devem ser aprovados mediante concurso público de provas e títulos.

A Defensoria Pública da União organiza-se consoante o disposto no artigo 5º da Lei Complementar Federal n. 80/1994 e tem como competência a promoção da assistência jurídica, em sentido amplo, dos hipossuficientes no âmbito de Justiça federal, trabalhista, eleitoral, militar, junto aos Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União. De fato, originalmente, as Defensorias da União deveriam ser instaladas apenas na capital federal e nas capitais estaduais, no entanto, em virtude da grande quantidade de pessoas hipossuficientes que necessitam valer-se dos serviços prestados pela Defensoria da União, tem ocorrido implantações do órgão em outras cidades.

Não obstante a Defensoria Pública do Distrito Federal ser organizada pela União, consoante artigo 21, XIII, da Constituição Federal, o órgão tem como função atuar no Distrito Federal, em todas as causas que não

sejam de alçada federal ou trabalhista, ou seja, competência análoga à das Defensorias Públicas estaduais. No âmbito estadual, as Defensorias Públicas, em geral, deverão ser organizadas em conformidade com o art. 97 da Lei Complementar n. 80/94.

A fim de mapear e melhor verificar como está organizada a Defensoria Pública no Brasil, o Ministério da Justiça, em parceria com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desenvolveu três edições do *Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. E a pesquisa sobre a instituição foi realizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que lançaram, em março de 2013, o *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, um estudo completo que aborda vários fatores atinentes ao tema, como: comarcas em que a Defensoria Pública está presente, perfil socioeconômico e a localização tanto da população atendida (e da não atendida) quanto das regiões onde residem, identificando as áreas de maior atuação dos defensores públicos, a relevância do número de profissionais em cada, o quadro da Defensoria Pública com relação aos outros órgãos judiciais e profissionais do Sistema de Justiça, dentre outros aspectos.

Por oportuno, destaca-se que, além da publicação impressa, o banco de dados da pesquisa está disponível para consulta no IpeaMapas (IPEA, 2013), ferramenta interativa que permite o cruzamento de suas informações com algumas das principais bases de dados do País, como o Censo do IBGE, as distâncias rodoviárias entre as comarcas, dentre outras. Essa capacidade de interação gera múltiplas possibilidades para as consultas, constituindo uma das

mais inovadoras ferramentas de pesquisa e de gestão já construídas para análise de uma instituição integrante do Sistema de Justiça.

Segundo os dados do *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, o órgão defensorial está implantado em 22 estados da Federação e no Distrito Federal¹, e atua em apenas 28% das comarcas do País, o que representa um total de 755 comarcas atendidas pela Defensoria Pública em relação às 2.680 comarcas existentes no País, ou seja, em 72% dos locais que possuem ao menos um juiz, a população em condições de vulnerabilidade não tem seu direito de acesso gratuito à Justiça garantido por um defensor público. Conforme a pesquisa, existe no País um total de 8.489 cargos de defensor público criados, entretanto, apenas 5.054 estão providos (59,5%), carecendo de medidas administrativas voltadas ao recrutamento e à seleção de quadros para esses servidores (MOURA, 2013).

Conforme os dados do IPEA, o Brasil apresenta um déficit de 10.578 defensores públicos. A metodologia utilizada na pesquisa para esse cálculo foi considerar o público-alvo da Defensoria Pública tendo como remuneração o limite de até três salários-mínimos. Esse critério de renda foi utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Ministério da Justiça na elaboração das edições do Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. Porém, salienta-se que não há legislação que estabeleça qualquer limite salarial ou de renda, possibilitando que pessoas com renda maior possam ser assistidas pela Defensoria Pública, sempre que não apresentem

1 Segundo a pesquisa, a Defensoria Pública só foi criada recentemente em Santa Catarina (2012) e no Paraná (2011), porém ainda não foram instaladas, assim como em Goiás e no Amapá (MOURA, 2013).

condições de custear o processo e os honorários de advogado (MOURA, 2013).

Ainda segundo a pesquisa supracitada, as áreas de maior atuação dos defensores públicos são, nesta ordem, criminal, cível, família e execução penal. Também há um elevado número de defensores públicos atuando cumulativamente em mais de uma área de atuação (MOURA, 2013).

2.2 Os princípios e funções institucionais da Defensoria Pública

A Defensoria Pública tem como alicerce fundamental os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, conforme prescrição do artigo 3º, da Lei Complementar Federal n. 80/1994. Somado a isso, após a Emenda Constitucional n. 45/2004, a Defensoria Pública passou a desfrutar de autonomia funcional e administrativa², além de iniciativa de sua proposta orçamentária, assegurando maior independência funcional na atuação do defensor público em face do Poder Executivo.

O princípio da unidade ou unicidade significa que a Defensoria Pública é um todo orgânico, de forma que seus membros atuam sob uma mesma direção, mesmos fundamentos e mesmas finalidades. Por essa razão, aos seus membros é permitido substituírem-se uns aos outros para a atuação institucional e validade processual (ALVES; PIMENTA, 2004, p. 113). Além disso, em virtude desse princípio, é impossível existir algum outro órgão público

2 Tal modelo tem obtido reconhecimento no plano internacional. Em 2011 e 2012, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou por unanimidade duas resoluções – AG/RES 2714 (XLI-O/12) e AG/RES 2656 (XLI-O/11) –, recomendando a todos os países-membros a adoção do modelo público de Defensoria Pública, com autonomia e independência funcional.

de mesma finalidade e com chefias distintas, para a realização das funções atribuídas a cada Defensoria Pública. Como consequência da unidade da Defensoria, o princípio da indivisibilidade ou impessoalidade não admite cisão e fragmentação no órgão.

O princípio da independência funcional garante à Defensoria Pública autonomia para atuar livremente, resguardando seus membros de qualquer ingerência política oriunda de outro organismo estatal, inclusive do próprio Poder Executivo, ao qual se encontra vinculado por força da Emenda Constitucional n. 45/2004. Internamente, os defensores públicos estão subordinados aos atos e decisões de direção, organização e fiscalização dos órgãos superiores da Defensoria Pública no âmbito administrativo, e não hierárquico, ou seja, os defensores públicos, na execução de suas funções institucionais, ficam submetidos apenas à lei, não recebendo ordens de qualquer agente estatal.

Em vista do exposto, percebe-se uma profunda semelhança entre os princípios basilares da Defensoria Pública com aqueles fundamentais ao Ministério Público. O objetivo da aproximação é fortalecer o defensor público, assegurando-lhe prerrogativas essenciais ao exercício de sua função, sem qualquer subordinação ou hierarquia em face dos Poderes Executivo ou Judiciário, o que tornaria impossível que a Defensoria Pública pleiteasse ações judiciais em desfavor da Administração Pública, ou do Poder Judiciário, que impediria ao órgão defensorial de interpor recursos contra decisões de seus magistrados. Outrossim, a prerrogativa do defensor público de agir conforme o seu próprio convencimento, podendo este deixar de patrocini-

nar ação, quando ela for manifestamente incabível (art. 128, XII, da Lei n. 8.080/94) guarda similaridades com o livre convencimento para julgar dos magistrados.

Quanto às funções institucionais do órgão, dispõe a Constituição Federal, em seu art. 134, que cabe à Defensoria Pública exercer duas atividades essenciais: a) a de consultoria, e b) a de representação, incluindo tanto a esfera judicial e extrajudicial. Dessa forma, na execução de sua atividade, cabe à Defensoria Pública exercer os princípios da ampla defesa e do contraditório a favor dos seus assistidos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, podendo ser consultiva ou postulatória, de ordem preventiva, conciliatória ou consistente na provocação da atuação de qualquer dos poderes do Estado, mormente o Judiciário.

Além disso, as principais funções institucionais da Defensoria Pública estão expressas no art. 4º da Lei Complementar n. 80/94, dentre as quais destacam-se as seguintes: prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus (inc. I), promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses (inc. II), promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos (inc. III), promover ação civil pública (inc. VII), impetrar *habeas corpus*, mandado de injunção, *habeas data* e mandado de segurança (inc. IX), exercer a defesa da criança e do adolescente (inc. XI), exercer curadoria especial (inc. XVI), atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes (inc. XVII), dentre outras. Não obstante isso, cada estado-membro pode vir a restringir ou ampliar estas funções.

3 A Defensoria Pública do Estado do Maranhão

O estado do Maranhão está entre os entes federados mais pobres socialmente do País. Segundo levantamento realizado em 2010 pelo PNDU, pelo IPEA e pela Fundação João Pinheiro (FJP), e disponibilizado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, o Maranhão conta com uma população de 6.574.789 de pessoas, sendo que aproximadamente 23% desses indivíduos encontram-se em condição de miséria e mais de 63% das pessoas são vulneráveis à pobreza, representando mais de 4,2 milhões de pessoas. No quesito escolaridade, aproximadamente quase 23% dos maranhenses acima dos 18 anos são analfabetos. Em virtude desses dados, o Maranhão encontra-se com o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do País (PNDU, 2013).

Nesse sentido, mesmo considerando que a prestação jurisdicional do estado constitui um direito fundamental, circunstâncias de natureza socioeconômica erigem as três barreiras apresentadas previamente ao efetivo acesso à Justiça no estado do Maranhão, contribuindo para que a população carente seja privada do devido acesso aos órgãos do Poder Judiciário. Nessa esteira, é inequívoco o papel imprescindível que a Defensoria Pública tem a prestar no estado, sobretudo na consecução dos objetivos primordiais do órgão, expressos no art. 3º da Lei Complementar n. 80/94, como a primazia da dignidade da pessoa humana (inc. I) e a redução das desigualdades sociais, a prevalência e a efetividade dos direitos humanos (inc. III).

A Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE-MA) foi criada pela Lei Complementar Estadual n. 19, de 11 de janeiro de 1994 (MARANHÃO, 1994), e instalada

apenas sete anos depois, em 2001, limitando-se, nos primeiros anos, à capital, São Luís, e a poucas cidades do norte maranhense. Não obstante isso, o fenômeno da interiorização do órgão vem ocorrendo gradualmente nos últimos anos³, de forma que se destaca a criação dos Núcleos Regionais de Imperatriz, Açailândia, Timon e Chapadinha.

O *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* aponta que das 109 comarcas maranhenses apenas 15 (ou seja, 12,1%) contam com os serviços da Defensoria Pública, o que deixa o estado entre os casos mais graves do País⁴. Atualmente, existem 130 cargos de defensor criados e 120 providos na DPE-MA⁵, representando uma relação de 41.929 pessoas para cada defensor público provido⁶. Ressalta-se que, seguindo a recomendação do Ministério da Justiça, o ideal seria aproximadamente a relação de um defensor público para cada 10 mil ou, no máximo, 15 mil indivíduos que possam ser considerados alvo da Defensoria Pública (pessoas com renda de até 3 salários mínimos), o que acarreta um déficit de 452 defensores públicos no Maranhão (MOURA, 2013).

Por fim, consoante os dados apresentados pelo IPEA, os defensores públicos no Maranhão atuam da seguinte forma: violência doméstica e família contra a mulher (1), execução penal (7), criminal (15), infância e juventude

3 Conforme os dados do Mapa da Defensoria Pública do Brasil, existiam até então apenas 43 cargos providos de defensores públicos no estado, já em 2013 contabilizam 120 cargos providos (MOURA, 2013).

4 Com exceção dos estados em que a Defensoria Pública foi criada, mas não foi instalada (PR, SC, GO e AP), aqueles de maior número de comarcas não atendidas são: Amazonas (3,3%, com apenas duas comarcas atendidas), Bahia (8,6%), Pernambuco (9,9%), Rio Grande do Norte (10,8%), Maranhão (12,1%) e São Paulo (15,1%) (MOURA, 2013).

5 Apesar dos dados apresentados pelo *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* apontarem 110 cargos providos, atualmente esse número chegou a 120 cargos (Cf. DPE-MA, 2013).

6 A média nacional é de 56.620 pessoas por cargo provido de defensor público (MOURA, 2013).

(3), família e sucessões (10), cível (17), atuação em todas as áreas (46) e atribuição itinerante (2) (MOURA, 2013).

3.1 O Núcleo Regional de Imperatriz da DPE-MA

A cidade de Imperatriz, segunda maior cidade do estado do Maranhão, com 247.505 habitantes, é composta por uma população com mais de 14% de pessoas pobres, sobrevivendo com uma renda *per capita* de apenas R\$ 92,97, e com 38% dos cidadãos vulneráveis à pobreza. Dentre as pessoas com mais de 15 anos de vida, quase 11% são analfabetas (PNDU, 2013). Essa realidade, mesmo se comparando com os índices estaduais, é alarmante. Devido ao grande índice de pobreza e à baixa escolaridade, a população imperatrizense encontra grande dificuldade em sobrepujar as barreiras do acesso à Justiça, sobretudo aqueles referentes às custas judiciais e possibilidade das partes. Em visto disso, a atuação da Defensoria Pública, apesar de tardia, desponta com o ofício de melhorar a realidade social da cidade, como um poderoso instrumento de transformação social e instituição garantidora dos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal à população hipossuficiente do município, sobretudo o direito fundamental de acesso à Justiça.

A Defensoria Pública do Estado do Maranhão implantou o Núcleo Regional de Imperatriz em 2 de setembro de 2010 (DPE-MA, 2013), alojada em um imóvel alugado, no centro da cidade, próximo ao fórum de Justiça. Para instalar o órgão no município, foi realizada uma audiência pública prévia com o objetivo de mapear as necessidades mais urgentes da população carente e assim direcionar as áreas de atuação dos defensores. À época, em vista da

atuação de advogados dativos na área criminal e da assessoria jurídica do município na seara do Direito de Família, foi deliberado por representantes da sociedade civil que o Núcleo Regional de Imperatriz da Defensoria Pública do Estado do Maranhão deveria prestar assistência jurídica no campo do Direito Civil, mormente na defesa do idoso, da pessoa com deficiência, da criança e do adolescente e nas áreas de registro civil e ações coletivas.

Nos seus primeiros quatro meses de funcionamento, quatro defensores públicos prestavam os serviços essenciais da instituição e realizaram mais de 300 atendimentos à população, mas logo no primeiro semestre de 2011 o quadro do órgão passou a ser composto de sete profissionais defensores, que especializaram seus atendimentos da seguinte forma: dois encarregados das demandas cíveis, três ficaram lotados nas varas criminais, sendo um na vara de execução penal, e os outros dois passaram a defender os casos envolvendo Direito de Família. Devido à eficiente atuação em defesa da melhoria da saúde pública no município, com plantões de 24 horas, e também na área de regularização fundiária das residências, o NRI da DPE-MA rapidamente se destacou na sociedade imperatrizense e teve um crescente aumento na demanda de assistidos, sendo necessário o aumento do quadro de profissionais.

Nessa esteira, no primeiro semestre de 2012 e até o primeiro semestre de 2013, com a posse de novos defensores e a remoção de outros, o NRI passou a contar com doze defensores públicos, e o atendimento passou a ser realizado na seguinte configuração: dois responsáveis pelos litígios civis, dois na área do Direito de Família, um lotado na vara da infância e da juventude, seis respondendo pelas varas criminais e um encarregado da vara de execu-

ção penal. Além dos defensores públicos, o NRI dispõe dos serviços de quatro assistentes administrativos, sendo dois servidores municipais cedidos pela Prefeitura de Imperatriz, um cedido pela Prefeitura de João Lisboa e o outro terceirizado. Os serviços de limpeza e transporte são prestados por dois funcionários terceirizados. Somado a isso, o NRI conta com um servidor vinculado, que exerce o cargo nomeado de chefe de departamento, e fica encarregado da administração geral e financeira do NRI, e dez estagiários remunerados, um para cada defensor público, contratados após aprovação nos 3º e 4º seletivos de estágio do NRI (DPE-MA, 2013).

O imóvel no qual o Núcleo Regional de Imperatriz da Defensoria Pública do Estado do Maranhão exerce suas atividades, como já exposto, é alugado e se localiza próximo aos principais órgãos públicos do município. Para o melhor exercício das funções da Defensoria Pública, no segundo semestre de 2011, o imóvel passou por uma reforma de três meses, na qual foi ampliada sua área construída e adaptada às necessidades do órgão defensorial. Atualmente o imóvel é constituído de: uma área de espera para os assistidos, com televisão, ar-condicionado e brinquedoteca, uma área de recepção, onde ficam localizados os assistentes administrativos e o chefe de departamento, para realizarem o atendimento e o cadastro dos assistidos, além de um estagiário de Direito, dez salas, oito com espaço de trabalho para um defensor e estagiário cada e duas salas com espaço para dois defensores e um estagiário, uma cozinha e uma área ao ar livre.

Por oportuno, destaca-se que o município de Imperatriz foi contemplado com o Selo Unicef Município Aprovado – edição 2009-2012. O selo é uma iniciativa da

UNICEF que busca fortalecer as políticas públicas municipais que garantam os direitos da infância e da juventude (DPE-MA, 2013). Uma das razões do reconhecimento está relacionada à atuação dos defensores públicos na defesa dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes da região, com a prestação de assistência jurídica individual, vistorias nas entidades responsáveis e o ajuizamento de ação civil público pleiteando o direito à educação dos jovens internados, definitivamente ou provisoriamente, na Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC), estabelecimento educacional de infratores do município.

4 atendimentos realizados pelo Núcleo Regional de Imperatriz da DPE-MA

Os atendimentos da Defensoria Pública primeiramente são realizados pelos assistentes administrativos ou pelo chefe de departamento do NRI, que cadastram o assistido no Sistema de Atendimento, Geração e Acompanhamento Processual (SAGAP), um *software* desenvolvido para os serviços da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.

Reunidas breves informações acerca das razões de buscar o auxílio do órgão, é realizada uma clivagem por área de atuação e marcada uma data na mesma semana para o atendimento com o defensor público competente. No início de toda semana, aqueles que necessitam da assistência jurídica da Defensoria Pública adquirem uma senha por ordem de chegada.

Por outro lado, os atendimentos na área criminal são realizados distintamente, sendo que qualquer assistido de processo criminal, ou membros da sua família, pode ser

atendido pelo defensor público competente qualquer dia ou horário de expediente do órgão, desde que o assistido aguarde seguindo a ordem de chegada. Caso não seja possível o atendimento, o assistido é orientado a retornar no dia seguinte.

Ressalta-se que nos casos de prisão em flagrante de réu que não constituiu advogado, segundo o art. 4º, XVII, da Lei Complementar Federal n. 80/94, ocorrerá a comunicação imediata ao órgão defensorial sobre a prisão em flagrante pela autoridade policial, de modo que, a partir de então, o assistido será cadastrado e atendido pelo defensor público competente. De forma semelhante, para os casos de urgência, como o de risco de saúde, os atendimentos são realizados em modo de urgência, sem a necessidade de senha.

No SAGAP existem dois tipos de serviço: o ordinário e o extraordinário. O primeiro refere-se aos serviços realizados pelo defensor público em coerência com sua atribuição, área de atuação e horário de expediente normal. Já aqueles considerados extraordinários referem-se às atividades realizadas pelo defensor em horário além do expediente, mais comumente realizados em plantões, quando atuam em áreas diferentes daquelas que foram designados ou por qualquer outra tarefa que não esteja totalmente compatível com seus afazeres prosaicos.

Além dos tipos de serviço, o SAGAP cataloga os registros de tarefas realizadas conforme uma das áreas de atuação do mesmo, que abrangem vários ramos da prática jurídica, como Direito civil, criminal, execução penal, registros públicos, dentre outros. Os atendimentos arrolados como indefinidos são assim considerados quando não

foi escolhida nenhuma das áreas jurídicas disponíveis no *software*, as razões podem variar conforme a subjetividade humana, como desconhecimento da funcionalidade do sistema de cadastro, negligência ou até mesmo por opção. Ocorre que, devido à amplitude de subáreas da ciência do Direito ou dos serviços extrajudiciais realizados pela Defensoria Pública, os servidores muitas vezes optam por não registrar um atendimento como nenhuma das áreas jurídicas disponíveis no SAGAP.

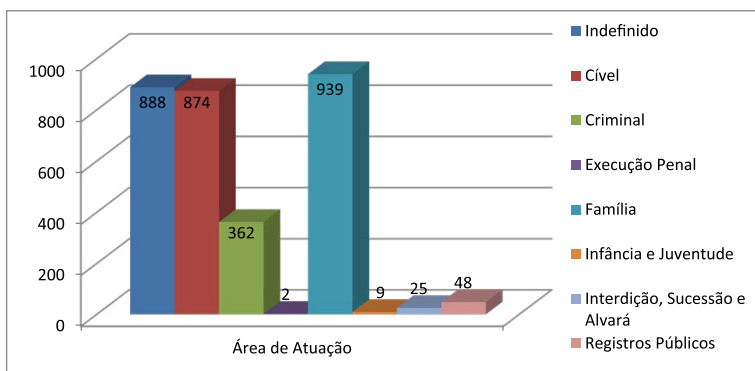
Consoante já exposto, no ano de 2010, o Núcleo Regional de Imperatriz realizou 329 atendimentos. Nesse período, o NRI da DPE-MA não registrava os atendimentos realizados no SAGAP, por isso não existem apontamentos completos sobre os mesmos. Os gráficos a seguir apresentam o número de atendimentos cadastrados no SAGAP durante os anos de 2011, 2012 e primeiro semestre de 2013, e suas respectivas explicações.

No ano de 2011, com o aumento do número de defensores públicos e do reconhecimento da instituição pela sociedade, os atendimentos aumentaram exponencialmente, totalizando 3.194 atendimentos. Os atendimentos ordinários ficaram assim distribuídos: 888 indefnidos; 874 cível; 362 criminal; 2 execução penal; 939 família; 9 infância e juventude; 25 interdição, sucessão e alvará; 48 registros públicos. Percebe-se que os atendimentos nas áreas Cível e da Família representavam grande parcela dos registros, que foi de 3.147 atendimentos ordinários. Porém, o número elevado de atendimentos considerados indefnidos dificulta uma análise pormenorizada dos atendimentos do órgão.

Não obstante, o mais provável é que grande parcela dos atendimentos nas áreas Criminal, Execução Penal e Infância e Juventude tenham sido registrados como indefinidos, pois os baixos valores não condizem com a realidade, logo que, como já exposto, as áreas Criminal e da Defesa da Criança e do Adolescente receberam atenção especial por parte da Defensoria Pública.

Abaixo, segue a representação gráfica dos dados obtidos junto ao NRI da DPE-MA:

Figura 1: Atendimentos Ordinários 2011

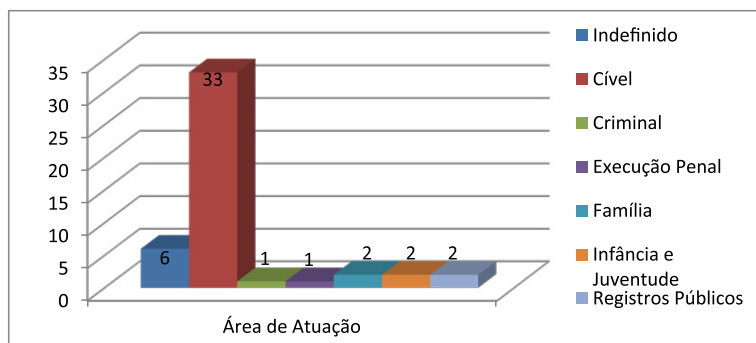


Fonte: SAGAP.

Segundo os dados acima, os atendimentos extraordinários totalizaram, em 2011, 47, assim distribuídos: 6 indefinidos; 33 cível; 1 criminal; 1 execução penal; 2 família; 2 infância e juventude; 2 registros públicos. O número elevado de atendimentos extraordinários na área Cível se dá em razão dos plantões realizados pelos defensores públicos. No ano de 2011, o plantão exercido pelo NRI acontecia em regime com os membros do Ministério Público, intercalando semanas, e só atendia nos casos

específicos de urgência, com a necessidade de internação do assistido em Unidade de Tratamento Intensivo (UTI).

Figura 2: Atendimentos Extraordinários 2011

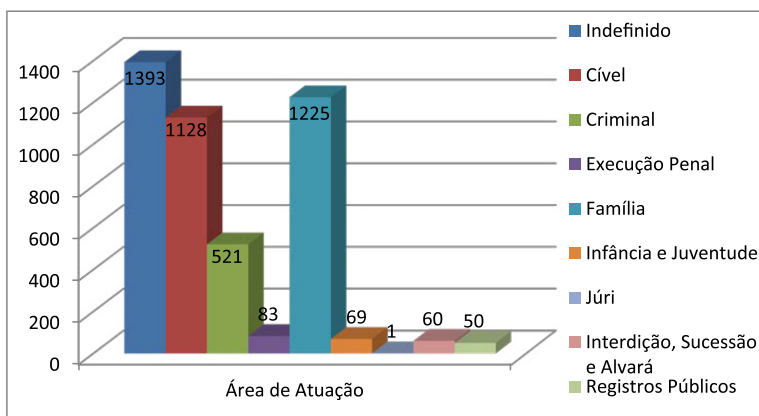


Fonte: SAGAP.

No ano de 2012, com novo aumento do número de defensores públicos e a consequente abrangência das áreas especializadas de atuação, cresceram os números de atendimento do órgão, que totalizaram 4.577 atendimentos. Os atendimentos ordinários ficaram distribuídos da seguinte forma: 1.393 indefinidos; 1.128 cível; 521 criminal; 83 execução penal; 1.225 família; 69 infância e juventude; 1 júri; 60 interdição, sucessão e alvará; 50 registros públicos. Os atendimentos nas áreas Cível e da Família continuaram representando grande parcela dos registros, que foi de 4.530 atendimentos ordinários. O acréscimo de atendimentos na área de Defesa da Criança e do Adolescente ocorreu devido à especialização de um defensor público nessa área. Os lançamentos referentes à realização de Tribunal do Júri são escassos em razão do desconhecimento dos servidores do NRI da adição dessa nova categoria no SAGAP, que aconteceu apenas ao final

do ano de 2012. Além disso, continua elevado o número de atendimentos considerados indefinidos. As razões coincidem com as do gráfico anterior, pois o número de defensores atuantes nas áreas Criminal e Infância e Juventude aumentaram. De fato, o número de defensores que atuavam nas áreas Criminal, Execução Penal e Infância e Juventude em 2012 eram superiores aos números somados dos defensores que atuavam nas áreas Cível e da Família.

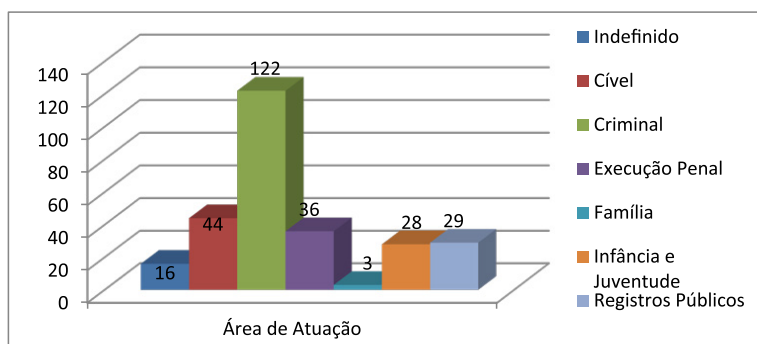
Figura 3: Atendimentos Ordinários 2012



Fonte: SAGAP.

Ainda durante esse período, os atendimentos extraordinários totalizaram 47, assim distribuídos: 16 indefinidos; 44 cível; 122 criminal; 36 execução penal; 3 família; 28 infância e juventude; 29 registros públicos. No ano de 2012, o plantão exercido pelo NRI, além dos casos de urgência envolvendo internação em UTI, também foram atendidas ocorrências na área Criminal, e por essa razão houve um aumento exponencial nos atendimentos extraordinários nesse campo.

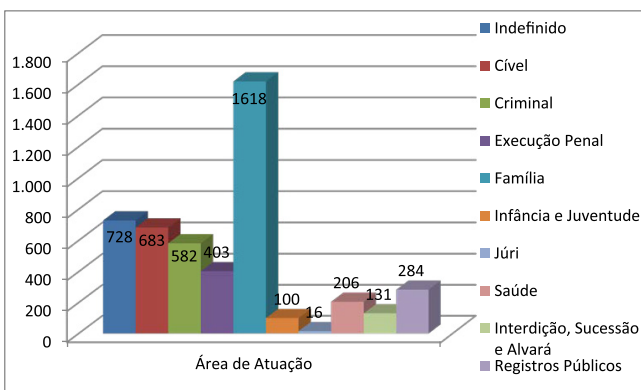
Figura 4: Atendimentos Extraordinários 2012



Fonte: SAGAP.

No primeiro semestre de 2013, os atendimentos da NRI da Defensoria Pública totalizaram 5.534 atendimentos. Os atendimentos ordinários ficaram distribuídos da seguinte forma: 728 indefinidos; 683 cível; 582 criminal; 403 execução penal; 1.618 família; 100 infância e juventude; 16 júri; 206 saúde; 131 interdição, sucessão e alvará; 284 registros públicos. Com o acréscimo do campo Saúde, os atendimentos que eram catalogados como Cível passaram a ser agrupados nessa área específica. Os atendimentos da Família representam a maior parcela dos registros, que foi de 4.751 atendimentos ordinários. O número de atendimentos considerados Indefinidos diminuiu pelo fato de que no ano de 2013 os atendimentos passaram a ser cadastrados pelos próprios defensores públicos, deixando a cargo dos assistentes administrativos e do chefe de departamento apenas o cadastro e o agendamento dos assistidos.

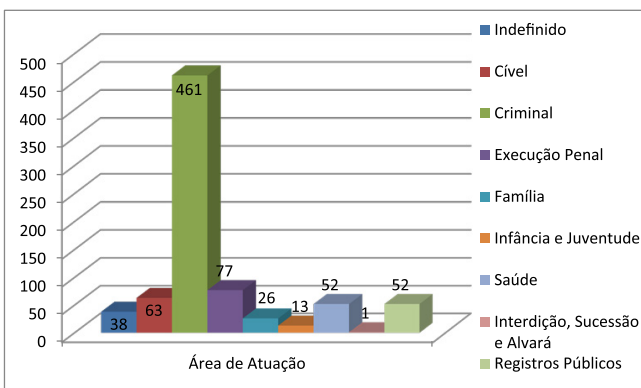
Figura 5: Atendimentos Ordinários 1º Sem. 2013



Fonte: SAGAP.

Ainda durante esse período, os atendimentos extraordinários totalizaram 783, assim distribuídos: 38 indefinidos; 63 cível; 461 criminal; 77 execução penal; 26 família; 13 infância e juventude; 52 saúde; 1 interdição, sucessão e alvará; 52 registros públicos. Com a atribuição dos defensores públicos de cadastrar os atendimentos, os casos extraordinários foram mais registrados.

Figura 6: Atendimentos Extraordinários 1º Sem. 2013



Fonte: SAGAP.

Considerações finais

Conforme exposto, foi incumbida à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado e instrumento do regime democrático, a tarefa de prestar orientação jurídica, de promover os direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos considerados hipossuficientes. Dessa forma, para grande parcela da população brasileira, incapaz de financiar os serviços de um advogado e arcar com as custas judiciais, a Defensoria Pública é a única alternativa que garante o acesso à jurisdição do Estado, meio pelo qual serão efetivados seus direitos fundamentais mitigados. Não obstante isso, mesmo diante do crescimento do órgão nos últimos anos, sobretudo após o reconhecimento constitucional, a atuação da Defensoria Pública ainda é módica no território nacional, alcançando apenas 28% das comarcas judiciais.

Ao ter em mente as barreiras ao acesso à Justiça (custas judiciais, possibilidades das partes e problemas dos direitos difusos), logo se percebe a capacidade da Defensoria Pública de suplantar grande parte desses obstáculos apenas com a consecução dos seus objetivos, descritos no art. 4º da Lei Complementar Federal n. 80/94, como: prestação de assistência jurídica individual (inc. I) e coletiva (inc. VIII) e a promoção e difusão da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico (inc. III). Por essas razões, é salutar que o alcance do órgão defensorial seja estendido a todas as divisões judiciais brasileiras, de forma a garantir o direito fundamental de acesso à Justiça.

No que tange ao estado do Maranhão, as omissões e leniências estatais em garantir os direitos fundamentais à população são mais profundas se comparadas à realidade nacional. Sendo uma das unidades federativas mais pobres economicamente do País, o estado soma preocupantes índices sociais de analfabetismo, pobreza e desigualdade social. Em vista disso, o crescimento da Defensoria Pública nesse estado é imprescindível, pois a ausência do órgão defensorial em grande parte do território maranhense representa verdadeira desconformidade à Constituição e ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Com relação à atuação da Defensoria Pública em Imperatriz do Maranhão, após analisar os dados obtidos na pesquisa de campo percebe-se a grande quantidade de pessoas que necessitam dos serviços da instituição na cidade. Mesmo com o crescimento do órgão e o aumento de defensores públicos providos, o número de assistidos do NRI vem crescendo consideravelmente a cada ano, e se for levada em consideração a desproporção do número de defensores públicos para o número de varas judiciais que não têm defensores lotados (12 defensores e 18 varas judiciais), percebe-se que o Núcleo Regional de Imperatriz ainda tem que se desenvolver bastante para conseguir prestar assistência jurídica a todos os necessitados da região.

Outrossim, devido ao escasso número de defensores públicos, servidores, recursos financeiros e estruturais, com exceção dos episódios citados ao longo do trabalho e raras exceções, poucas vezes o órgão exerceu atividades típicas da Defensoria Pública como ações em defesa dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, vistorias em repartições públicas, campanhas institucionais, cursos e audiências públicas, dentre outras.

Entretanto, destaca-se que diante do quadro alarmante de miséria no País, ao mesmo tempo em que a assistência jurídica passa a ter importância primordial para a garantia de direitos básicos a grande parcela de seres humanos, a erradicação da pobreza torna-se medida indispensável para a efetiva concretização dos direitos fundamentais da população, em razão de ser praticamente impossível conceder o benefício a todos os carentes de recursos, pelo fato de que a pobreza representa a grande maioria da população. A execução de programas sociais que visem o cumprimento das normas constitucionais desafogaria os defensores públicos, que acumulam grande fluxo de trabalho ajuizando ações de exigência a tutela estatal de direitos básicos, como saúde e educação. Dessa forma, a Defensoria Pública poderia empenhar seus esforços em outras atividades de alcance mais amplo, como, promover a difusão e conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico por meio de campanhas institucionais, cursos e audiências públicas, atuar na defesa dos direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos, atuar junto aos demais órgãos estatais, representar perante os Tribunais Internacionais violações de direitos humanos perpetrados por ente privado ou público e dentre outras atividades que são tolhidas diante da grande carga de trabalho na defesa de direitos individuais básicos.

Referências

ALVES, C. F.; PIMENTA, M. G. *Acesso à Justiça em preto e branco – retratos institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 de setembro de 2015.

_____. *Lei complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009*. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp132.htm#art1. Acesso em: 30 de novembro de 2013.

_____. *Lei complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994*. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm. Acesso em: 30 de novembro de 2013.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

DPE-MA. *Defensoria Pública do Estado do Maranhão*. 2013. Notícias. Disponível em: <http://www.dpe.ma.gov.br>. Acesso em: 29 de novembro de 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado. *Mapa da Defensoria Pública do Brasil*. 2013. Disponível em: <http://mapas.ipea.gov.br/i3geo/>. Acesso em: 28 de novembro de 2014.

MARANHÃO. *Lei complementar do Estado do Maranhão n. 19/94*. 1994. Disponível em: <http://www.dpe.ma.gov.br>. Acesso em: 25 de setembro de 2013.

MORAES, Sílvio Roberto Mello. Princípios Institucionais da Defensoria Pública: lei complementar 80, de 12/1/1994. In: *Revista dos Tribunais*, Anotada. São Paulo, 1995.

MOURA, T. W. (Coord.). *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: ANADEP/ IPEA, 2013.

PNDU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. Tradução: Jussara Simões e Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SAGAP. Sistema de Atendimento, Geração e Acompanhamento Processual. *Software*. Desenvolvido pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Defensoria Pública. Maranhão: DPE, 2013.

ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA: UM ESTUDO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO DE CURITIBA (2011-2012)

Maikon Ferreira¹

Resumo

Este trabalho, tendo como pano de fundo a relação entre acesso à Justiça e democracia, tem como objetivo investigar o funcionamento de um ramo municipal da Defensoria Pública da União (DPU), em Curitiba, buscando saber se ela está cumprindo com seu dever constitucional de garantia e promoção do acesso à Justiça. Para tanto, faremos a análise de três dimensões fundamentais para revelar a realidade vivenciada pela unidade: Execução Orçamentária destinada à instituição entre 2005 e 2013, perfil sociográfico dos assistidos que buscaram atendimento entre 2011 e 2012, e Avaliação do Atendimento prestado pela unidade no mesmo período. Acreditamos que a DPU não está conseguindo cumprir com seu dever expresso devido à falta de estrutura. Os resultados da pesquisa revelam que a DPU-Curitiba, embora esteja

1 Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná.

atingindo o seu público-alvo, cumprindo, portanto, com suas funções manifestas constitucionalmente, essa proporção ainda é insatisfatória. Isso se deve ao raquitismo financeiro que, desde o surgimento das Defensorias Públicas no País, vêm impossibilitando sua plena estruturação e expansão. Esta realidade reflete-se na população que necessita dos serviços da instituição, como mostram as avaliações do atendimento, que apontam como principais problemas a falta de estrutura, tempo de atendimento e falta de funcionários. Acreditamos que nossos achados trazem elementos importantes que podem contribuir para a discussão mais ampla sobre acesso à Justiça e democracia no Brasil.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Democracia. Defensoria Pública. Defensoria Pública da União. Curitiba.

Introdução

O debate sobre o acesso à Justiça no campo acadêmico remonta à década de 1970. Neste período, como mostra Junqueira (1996), o contexto de crise do *Welfare State* na Europa trouxe a necessidade de luta pela garantia da continuidade dos direitos conquistados décadas antes com a consolidação do estado de bem-estar social naquele continente. Entre os direitos então ameaçados pelo início da crise do *Welfare State* estavam aqueles vinculados ao acesso à Justiça por parte do cidadão comum de vários países europeus.

Por essa razão, Cappelletti e Garth, em seu clássico livro *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report, de 1978*, procuraram

analisar a problemática do acesso à Justiça procurando identificar tanto as barreiras de ordem legal como as de ordem econômica, social e cultural, que impediam grande parte da população de buscar seus direitos e resolver seus litígios. Na perspectiva dos autores, não bastava a existência de garantias formais de acesso à Justiça se, no final das contas, barreiras de outra ordem impediam os cidadãos de usar efetivamente os serviços da Justiça estatal.

Desse modo, a obra de Cappelletti e Garth é de fundamental importância em dois sentidos: em primeiro lugar por ser um primeiro esforço acadêmico em nível global – o *Projeto Florença* foi um esforço conjunto de vários países para relatar suas experiências no campo do acesso à Justiça – de olhar para a problemática do acesso à Justiça para além dos limites formais, o que culminou em movimentos em prol da ampliação desse acesso em vários países; em segundo lugar, por ser, salvo engano, o primeiro estudo de fôlego orientado pela perspectiva da Sociologia do Direito preocupado com o problema do acesso à Justiça não apenas como um procedimento, mas também como um valor (JUNQUEIRA, 1996).

O Brasil inseriu-se nesse debate, como não poderia deixar de ser, em circunstâncias muito diferentes. De fato, como apontam alguns trabalhos (JUNQUEIRA, 1996; SADEK, 2002), diferentemente dos países europeus, que se preocupavam com a garantia de direitos sociais já conquistados, aqui a situação era outra. O contexto interno a partir de meados dos anos 1980, o fim da ditadura militar, a ascensão de movimentos sociais e as repetidas invasões e os saques ocorridos nas grandes cidades brasileiras, levou alguns pesquisadores a pensarem a garantia

de direitos fundamentais básicos como saúde, educação, segurança e moradia como um dos componentes centrais da consolidação democrática. Não se tratava de garantir algo previamente existente, porém ameaçado por uma situação de crise, como no caso europeu, mas de lutar pela existência de algo ainda ausente da realidade brasileira. Neste sentido, a discussão sobre o acesso à Justiça não foi, no Brasil, o reflexo dos movimentos externos iniciados na década anterior em diversos países da Europa. O debate aqui se deu como resposta ao contexto político-social do período de crise do final da ditadura militar e do início da Nova República. Assim, convém observar que, como lembra Junqueira (1996), ao contrário de Chile, Uruguai, Colômbia e México, o Brasil excluiu-se voluntariamente do *Projeto Florença*.

Maria Tereza Sadek (2002) constata que, no Brasil, a literatura especializada tem, no geral, produzido muito pouco sobre o tema do acesso à Justiça. Segundo Luciano Oliveira e João Maurício Adeodato (1996), isso ocorre não por causa de um eventual desinteresse dos pesquisadores, mas sim em função de uma descontinuidade nos projetos que produziam tais trabalhos, como, por exemplo, a extinção do Grupo de Trabalho “Direito e Sociedade” da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs) em 1990 e de outros grupos de estudos nas universidades. A despeito disso, é possível, porém, identificar duas linhas de pesquisa que se desenvolveram no Brasil ao longo dos últimos trinta anos (JUNQUEIRA, 1996; OLIVEIRA; ADEODATO, 1996; SADEK, 2002), e talvez uma terceira, que teve início a partir da década de 1970.

Os primeiros estudos nacionais (JUNQUEIRA, 1996; OLIVEIRA; ADEODATO, 1996; SADEK, 2002), fortemente influenciados pela teoria marxista e por estudos de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1977; SANTOS, 1980; SANTOS, 1988), buscavam analisar o acesso à Justiça enquanto valor, ou seja, mais do que se preocupar com os procedimentos formais que caracterizavam a Justiça brasileira, atentava-se para a necessidade de ampliar o acesso e, talvez ainda mais importante, instaurar um tratamento igualitário dos cidadãos perante o Poder Judiciário. Segundo essa literatura, o Judiciário brasileiro e o Estado de um modo geral teriam sempre operado por meio de uma lógica liberal no que se refere à resolução de conflitos. Isto é, por aqui sempre prevaleceu a ideia de que, em situações de conflitos, cabe às partes envolvidas se defenderem com suas “próprias armas”, o que em última instância sempre favoreceu aqueles dotados de maiores recursos financeiros.

O Estado brasileiro quase sempre se eximiu do papel de promotor do acesso à Justiça de forma justa e igualitária, e o que se viu, a partir da segunda metade dos anos 1980 e início dos 90, como consequência dessa lógica, foi uma exclusão cada vez maior de pessoas incapazes de recorrer à proteção da Justiça, o que, por sua vez, resultou em movimentos sociais importantes. Por exemplo, Junqueira (1996) e Sadek (2002) analisaram o papel fundamental das invasões urbanas e dos movimentos sociais para a literatura que se dedicou a discutir o problema da relação entre acesso à Justiça e democracia. Como observam as autoras, as demandas coletivas produzidas por esses movimentos não tinham respaldo no Sistema de Justiça brasileiro, que, como já dissemos, por seu caráter

liberal privilegiava as reivindicações oriundas dos indivíduos privados, os verdadeiros sujeitos de direito segundo essa perspectiva.

Os primeiros estudos nacionais, portanto, buscavam discutir o acesso das reivindicações coletivas à Justiça e a busca de alternativas à ineficiência do Estado na resolução deste tipo de conflito. Além disso, como aponta Sadek (*idem*), tiveram como foco de sua atenção os direitos sociais básicos como saúde e moradia. Neste período, é fundamental a influência de Boaventura de Sousa Santos com seus estudos sobre meios alternativos de resolução de conflitos e sua noção de Pluralismo Jurídico (SANTOS, 1990; WOLKMER, 1993), que indica a existência concomitante de vários “Direitos”, dentro do mesmo aparato jurídico. Se o Sistema de Justiça oficial não era democrático, a noção de pluralismo jurídico apontava para a possibilidade de se buscar outros meios de realização da Justiça.

A segunda linha de pesquisa se desenvolveu a partir da segunda metade dos anos 1980, atentando especialmente para o acesso individual à Justiça. Assim, como observou Junqueira, o objetivo era investigar “formas estatais e não estatais de resolução de conflitos individuais” (JUNQUEIRA, 1996, p. 2). O que se pretendia era analisar os mecanismos aos quais os cidadãos pudessem recorrer para resolver seus conflitos mais simples, aqueles de ordem interpessoal, do dia a dia, e que não necessariamente tivessem a ver com causas mais complexas envolvendo vários indivíduos. Queriam, portanto, focar na análise dos mecanismos formais e não formais pelos quais o cidadão é capaz de resolver seus litígios. É deste período, também, o surgimento dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, uma inovação fundamental para o aparato jurídico

do País e que buscou dar resposta a esse tipo de demanda de forma desburocratizada e célere.

Juntamente com as duas linhas de pesquisa identificadas por Junqueira e Sadek, desenvolveu-se, a partir da década de 1970, avançando pelas duas décadas seguintes, o que poderíamos chamar de uma terceira corrente de pesquisas relacionadas, ainda que não estritamente, ao tema do acesso à Justiça. O debate travado, influenciado pela sociologia jurídica, tinha que ver com o que se convencionou chamar de Teoria Crítica do Direito. O pano de fundo dos trabalhos que se seguiram era a crítica ao positivismo do Direito. Os principais representantes deste debate talvez tenham sido Luis Alberto Warat, Tercio Sampaio Ferraz Jr e Roberto Lyra Filho, além de contar com trabalhos de Joaquim Falcão. Estes autores estavam preocupados em que medida o Direito, ancorado ao fundo por diversas reformas curriculares, veio se afastando, cada vez mais, das questões e do ensino humanístico e se aproximando de um saber cada vez mais técnico. O grande marco desta ruptura entre o saber humanístico e o saber técnico no Brasil, identificado por alguns trabalhos², seria a década de 1950. A ideia central era a de que, ao tecnificar-se, o Direito tem se afastado, cada vez mais, das questões sociais, o que, traduzindo, poderia influenciar diretamente na visão dos que operam o Direito sobre a forma de aplicar as normas jurídicas. Os operadores do Direito, nesta perspectiva, têm se preocupado (porque são formados assim) mais em aplicar as normas do que as adequar às diferentes realidades³.

2 Ver, por exemplo, Macedo Jr., 1983, e Ferraz Jr., 1983.

3 Para uma visão mais completa sobre este debate, ver Wolkmer, 2002.

A breve reconstrução do tema do acesso à Justiça em nível global e no Brasil feita acima demonstra, portanto, que desde a década de 1970 passam a existir estudos voltados para a análise da ineficiência dos Sistemas de Justiça no que se refere à garantia de direitos básicos e à exclusão de grande parcela da população dos mecanismos de acesso à Justiça. Se os países centrais estavam preocupados com a consolidação de direitos sociais já conquistados, no Brasil era preciso traçar o caminho para a construção de direitos básicos ainda inexistentes. Porém, tanto lá como cá, havia o consenso acerca da necessidade de, no estudo do acesso à Justiça, irmos além dos aspectos estritamente procedimentais caso se pretendesse efetivamente a consolidação da democracia.

Acreditamos que a criação da Defensoria Pública da União no Brasil foi inspirada por essa relação inescapável entre procedimento e valor, isto é, inspirada pelo objetivo de criar mecanismos institucionais que facilitassem o acesso dos cidadãos desprovidos de recursos diversos à Justiça. Por essa razão, o objetivo deste artigo é analisar o funcionamento de um ramo municipal da Defensoria Pública da União, em Curitiba⁴, com o objetivo de avaliar em que medida o funcionamento desta instituição consegue cumprir de fato os objetivos previstos na legislação que a criou. Se a democracia pressupõe, entre outras coisas, o acesso igualitário dos cidadãos aos procedimentos judiciais, então o estudo da Defensoria se constitui numa forma de avaliar a qualidade da democracia no Brasil.

4 Infelizmente, não existem dados padronizados sobre o funcionamento da Defensoria Pública da União em todos os estados. Por essa razão, o presente artigo foca no caso de Curitiba, única agência da DPU que produziu dados do tipo que utilizamos neste trabalho. Outras agências regionais da DPU produzem dados semelhantes, mas sem qualquer padronização.

Para tanto, observa-se que a análise sobre a relação entre acesso à Justiça e democracia exige que se encontrem, na medida do possível, alguns indicadores empíricos que permitam medir e avaliar o acesso dos cidadãos às instituições responsáveis pela administração e a imposição da Justiça numa determinada comunidade política. Dessa forma, sugerimos neste artigo que a contribuição de uma dada instituição à ampliação do acesso à Justiça pode ser analisada em três dimensões, a saber: institucional, social e avaliativa. A dimensão institucional diz respeito tanto ao processo de constituição legal quanto à garantia das condições materiais necessárias ao funcionamento de uma instituição. A dimensão social refere-se às características sociais daqueles que “usam”, prioritariamente, a instituição em questão. Por fim, a dimensão avaliativa diz respeito à percepção que aqueles que usam a instituição têm dos serviços prestados por ela.

O artigo está dividido em três partes. A primeira parte descreve rapidamente os embates políticos que levaram à criação legal da DPU e, principalmente, analisa a evolução orçamentária desta instituição, pois acreditamos ser esse o ponto crítico no que diz respeito à sua consolidação material. A segunda parte do artigo analisa as condições sociais daqueles que procuraram a DPU em Curitiba, durante os anos de 2011 e 2012, supondo-se que os usuários são oriundos das classes mais baixas e buscam determinados tipos de serviço. A terceira parte do artigo discute a avaliação dos usuários acerca dos serviços que a DPU lhes oferece. Tal avaliação é importante, já que de pouco vale um acesso que não se traduz numa oferta efetiva de soluções para os problemas dos usuários⁵.

2 História da criação da DPU e sua evolução orçamentária

O dia 12 de janeiro de 2014 foi a data de comemoração do 20º aniversário da promulgação da Lei Complementar n. 80, de 1994, lei esta que instituiu e regulamentou as Defensorias Públicas em âmbito nacional. Esta instituição, explicitamente destinada a garantir e promover o acesso à Justiça daqueles cidadãos e cidadãs financeiramente fragilizados e incapazes de buscar seus direitos, ainda não conseguiu sua plena estruturação.

A escassa literatura que trata sobre o tema do acesso à Justiça no Brasil parece ser unânime em apontar para as Ordenações Filipinas como a primeira iniciativa, ainda no século XVI, no sentido de garantir o acesso àqueles carentes de recursos para arcar com a defesa de suas causas (MORAES; SILVA, 1984; SADEK, 2002; MOTTA, 2006). No Brasil, depois dela, somente por ocasião da Constituição de 1934, o tema do acesso à Justiça voltou a ser visto como uma garantia devida pelo Estado brasileiro, sem, no entanto, definir nenhuma instituição específica para a sua implementação. A Constituição Estadonovista de 1937 representou um retrocesso quanto a este ponto, uma vez

5 Para este artigo, utilizamos os bancos de dados das pesquisas socioeconômicas e de avaliação de atendimento adquiridos por meio de pedido junto ao extinto Núcleo de Estudos Sociais (NES) da Defensoria Pública da União de Curitiba. O Núcleo era formado por uma socióloga, uma jornalista e um assistente social (com seus respectivos estagiários). Portanto, ficam desde já nossos agradecimentos por disponibilizarem os dados e por prestarem esclarecimentos sempre que necessário. Os agradecimentos se estendem também aos defensores-chefes, sem os quais a liberação dos dados não seria possível. As pesquisas socioeconômicas eram aplicadas aos assistidos antes da abertura de qualquer processo na DPU. O questionário era composto por 27 variáveis, sendo a maioria obtida por meio de autodeclaração dos entrevistados. Após a abertura do processo, o assistido recebia uma pesquisa sobre avaliação geral (atendimento e estrutura física) da DPU para preencher. A pesquisa socioeconômica foi aplicada nos anos de 2011 e 2012 (daí estarmos trabalhando com os bancos de dados do mesmo período), sendo descontinuada após o fim do NES. A pesquisa de avaliação do atendimento, por sua vez, começou a ser aplicada apenas em 2012 e ainda continua existindo.

que o retirou da agenda das políticas de Estado. Depois da derrocada do Estado Novo, o acesso à Justiça como garantia estatal seria retomado pela Constituição de 1946. Antes, porém, o Código do Processo Civil, de 1939, estabelecia a garantia de assistência judiciária gratuita àqueles comprovadamente carentes de recursos, assim como o Código de Processo Penal de 1941. A Lei n. 1.060/50, por sua vez, como aponta Motta (2006), representou um grande passo para a constituição das Defensorias Públicas no País, pois foi o “primeiro documento legal a tratar, de modo mais sistemático, o acesso à Justiça no Brasil” (MOTTA, 2006, p. 139).

Portanto, percebe-se que, de uma maneira ou de outra, a questão do acesso à Justiça esteve presente no debate político brasileiro durante muito tempo e, especialmente, ao longo do século XX. O acesso à Justiça, tal como configurado na Constituição Federal de 1988, e a criação definitiva da Defensoria Pública por esta Carta, é, em parte, fruto desse longo processo.

A primeira Defensoria Pública no Brasil foi a do estado do Rio de Janeiro, criada em 1954, e que instituiu os primeiros cargos de defensor público, obviamente não nos moldes atuais, instituídos apenas após 1988. Como indica Motta (2006), o cargo de defensor público no estado do Rio de Janeiro fazia parte, inicialmente, do quadro dos membros da Procuradoria Geral da Justiça, que formavam a Assistência Judiciária naquele órgão.

A Constituição Federal (CF) de 1988 inovou ao reconhecer o tema do acesso à Justiça enquanto um direito universal que deveria ser garantido pelo Estado brasileiro. Criou e institucionalizou órgãos como a Defensoria Pública

(DP) e o Ministério Público (MP), que passaram a ser instituições fundamentais neste processo. No entanto, a institucionalização da Defensoria Pública na CF de 1988 representou um jogo de forças entre os defensores desta instituição e aqueles que lutavam pelo Ministério Público. Nesse jogo, a força política destes últimos era muito maior que a dos apoiadores da Defensoria e se manifestava em um poderoso *lobby* atuando consciente e coordenadamente durante a Assembleia Constituinte⁶. Juridicamente semelhantes e importantes, é notável até hoje a diferença política e estrutural entre DP e MP, sobretudo, na falta de estruturação das Defensorias em todo o Brasil.

O artigo 134 da CF de 1988 instituiu a Defensoria Pública como órgão responsável pela garantia de acesso aos cidadãos hipossuficientes de recursos, mas somente com a Lei Complementar n. 80/94 essa instituição foi criada de fato e uma série de procedimentos universais foram implementados. Esta Lei Orgânica da Defensoria, por sua vez, criou regras gerais de funcionamento da instituição (uma vez que já existiam algumas Defensorias que funcionavam com características próprias) e implementou as Defensorias Públicas da União. É a partir da Lei Orgânica da Defensoria que passam a existir as Defensorias Públicas da União (e suas seções regionais) e as várias Defensorias Públicas estaduais.

A Defensoria Pública da União ficou responsável pelos litígios frente à União. Assim, é sua responsabilidade garantir a defesa dos cidadãos no âmbito da Justiça Federal, da Eleitoral, da Militar e do Trabalho. O critério basilar para o atendimento nas Defensorias é o da renda familiar do

⁶ Dados sobre a força política do Ministério Público durante a Assembleia Constituinte podem ser encontrados em Arantes, 2002, Moreira, 2011 e Wu Filho, 2013.

assistido, que geralmente não deve ultrapassar três salários mínimos nacionais. O critério, no entanto, não é rígido, uma vez que, ainda que um assistido tenha renda familiar superior ao teto estabelecido mas comprove ser incapaz de arcar com as despesas de um litígio, a Defensoria deve prestar-lhe atendimento. Daí decorre que o significado de hipossuficiente não designa apenas os cidadãos pobres.

A partir da Lei n. 11.448/07, a Defensoria Pública, que inicialmente atuava apenas em defesa das demandas individuais, passou a atuar também nas causas coletivas e difusas. Houve, a partir deste momento, uma disputa de legitimidade entre Defensoria Pública e Ministério Público, como mostra Alves (2010), inclusive com abertura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) do Ministério Público contra a Defensoria Pública, uma vez que ações civis públicas eram atribuições exclusivas do MP. Além disso, é propósito da instituição promover acordos entre as partes, promovendo a desburocratização e a celeridade da Justiça, bem como a informalidade na resolução de conflitos⁷.

Apesar de todo esse processo político e legal que deu vida às Defensorias Públicas, mesmo passados vinte anos de sua criação (vinte e cinco se tomarmos a Constituição Federal de 1988 como o marco de criação), esta instituição ainda não se encontra plenamente estruturada no País, limitada por problemas de ordem estrutural, organizacional e financeira. Para se ter uma ideia, no que concerne à Defensoria Pública da União, até agosto de 2013, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 74, a instituição não contava com autonomia financeira, estando seu orçamento vinculado ao Ministério da Justiça.

7 As principais atribuições da Defensoria Pública da União podem ser encontradas nos artigos 1º e 4º da Lei Complementar n. 132/2009.

A questão orçamentária é, sem dúvida, um dos elementos mais importantes a serem analisados quando falamos sobre a dificuldade de consolidação das Defensorias no Brasil. Se verificarmos os dados orçamentários da instituição ao longo dos anos⁸, podemos perceber claramente uma evolução. No entanto, esta evolução até hoje não representou sua plena estruturação. A DPU (ao contrário das Defensorias Públicas estaduais), até 2013 não possuía autonomia financeira, o que significa que seu orçamento era dividido com outros órgãos vinculados ao Ministério da Justiça. A autonomia financeira da DPU é tema de luta de longa data, mais precisamente desde o surgimento da instituição.

O “raquitismo” financeiro da instituição pode ser ilustrado comparando-se com os recursos destinados à advocacia dativa. Advogados dativos, como se sabe, são advogados designados por um juiz para a defesa de um cidadão hipossuficiente de recursos em determinado processo, função que, a partir de 1988, foi explicitamente definida como sendo das Defensorias. No entanto, é uma prática comum ainda hoje o uso de advogados dativos, o que reflete, segundo os defensores públicos, o “descaso” e o “desinteresse” da Justiça frente à Defensoria Pública (SILVA, 2005). Talvez mais do que essa sobreposição funcional, o “descaso” e o “desinteresse” sejam revelados pelo fato de que o orçamento gasto com advocacia dativa é muito superior ao gasto com as Defensorias, como no ano de 2007, por exemplo, quando chegou à casa dos 680 milhões/ano⁹.

8 Ver: *Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*, 2004, 2006 e 2009.

9 Ver: Weingärtner, 2007.

Analisando os dados de Execução Orçamentária destinada à DPU entre 2005 e 2013, podemos verificar o que segue:

Tabela I: Execução Orçamentária Destinada à DPU (2005-2013)¹⁰

Ano	ITEM DA DESPESA					
	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimento	Inversão Financeira	TOTAL	Orçamento Executado
2005	18.034.921,73	12.596.085,55	1.621.039,98	0,00	32.252.047,26	14.217.125,53
2006	28.070.069,04	16.410.921,54	2.226.227,87	0,00	46.707.218,45	18.637.149,41
2007	46.687.320,66	26.394.338,93	3.521.426,86	0,00	76.603.086,45	29.915.765,79
2008	60.301.335,94	33.734.609,03	3.444.844,67	0,00	97.480.789,64	37.179.453,70
2009	88.087.495,26	49.029.630,22	6.499.538,02	0,00	143.616.663,50	55.529.168,24
2010	112.142.405,70	66.944.307,69	6.230.170,47	800.000,00	186.116.883,86	73.174.478,16
2011	148.129.639,61	83.219.382,80	11.006.634,58	2.200.000,00	244.555.656,99	94.226.017,38
2012	151.688.940,00	94.875.518,00	5.000.000,00	500.000,00	252.064.458,00	99.875.518,00
2013	159.064.618,00	83.443.917,00	3.397.538,00	0,00	245.906.073,00	86.841.455,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual (2005-2013) – Orçamento da Defensoria Pública da União (reelaborada pelo autor).

Verificamos um aumento considerável no orçamento nominal total destinado à instituição desde 2005. Neste ano, o orçamento foi de R\$ 32.252.047,26, passando para R\$ 245.906.073,00 em 2013, quase oito vezes maior. No entanto, se analisarmos onde foi aplicado o dinheiro, poderemos ter uma noção da realidade vivida pela Defensoria da União. Houve, durante o período, um crescimento significativo do gasto com material humano (Pessoal e Encargos Sociais)¹¹, passando de R\$ 18.034.921,73 em

10 Os dados foram obtidos via E-Sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) em janeiro de 2013. A ideia inicial era adquirir os dados de 1994 até 2013, no entanto, constam no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) apenas os dados de 2005 em diante. Também é possível obter os dados acessando a LOA de cada ano. Para verificar a terminologia empregada na tabela, consultar o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, de 2012.

11 Interessante neste caso é notar que, embora tenha havido o crescimento com gastos no quesito do que chamamos de “material humano”, incluindo-se aí, obviamente, a contratação de mais servidores e defensores públicos, o déficit de defensores no Brasil ainda é enorme, chegando ao número atualizado de 10.578 defensores públicos. Para maior detalhamento, ver o *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, 2013.

2005 para R\$ 159.064.618,00 em 2013 (882% maior). No mesmo período, o gasto com “Investimento” e “Outras Despesas Correntes” – que, segundo o Manual de Contabilidade (2012), representa em linhas gerais, a despesa com estrutura –, passou de R\$ 1.621.039,98 (2005) para R\$ 3.397.538,00 (2013), e R\$ 12.596.085,55 (2005) para R\$ 83.443.917,00 (2013), respectivamente. O interessante é que, em ambos os casos, o gasto teve uma variação para cima em determinado momento e em seguida diminuiu. No “Investimento”, o valor chegou a R\$ 11.006.634,58 em 2011 e caiu significativamente nos anos seguintes, chegando a R\$ 3.397.538,00 em 2013. Nas “Outras Despesas Correntes”, o valor veio aumentando, chegando a R\$ 94.875.518,00 em 2012, quando caiu no ano seguinte para R\$ 83.443.917,00.

A despeito do crescimento nominal do orçamento da instituição, ajudam-nos a entender as dificuldades para a estruturação da Defensoria Pública no Brasil – e, no nosso caso, da Defensoria Pública da União – os diagnósticos elaborados pelo Ministério da Justiça e pela ANADEP/Ipea¹², que revelam os problemas estruturais e de material humano enfrentados pelas Defensorias no País. Tais relatórios informam que, apesar do aumento de orçamento e da contratação de novos funcionários e defensores, o déficit

12 Ver: *Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*, 2004; 2006 e 2009; *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, 2013. A título de exemplo da realidade vivida pelas defensorias, o *III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil* (2009) mostra que, das 39 unidades da DPU em todo o País, 29 eram alugadas. No caso das DPES, a maioria das unidades também funcionava em prédios alugados, com destaque para ES, onde todas as 50 unidades eram alugadas, além de MG, com 31 dos 36 prédios na mesma situação, e SP, com 24 dos 33 prédios alugados. No que se refere à área de informática, imprescindível para o bom funcionamento, atendimento e celeridade das Defensorias, no total, contando DPU e DPES, em 2009, as defensorias contavam com 8.694 desktops, 2.673 laptops, 1.557 impressoras jato de tinta e 3.129 impressoras a laser. Quanto ao material humano, no mesmo ano, somando-se servidores, defensores e estagiários da DPU e das DPES, chega-se ao total de 17.319, o que deixa claro que falta material de informática para todos os funcionários. Algumas unidades (dentre elas a DPU Curitiba) possuem veículos automotores. Em 2009, esse número era apenas de 15 unidades.

quanto a esses pontos continua significativo, funcionando as sedes, da maioria das Defensorias em todo o País, em situação precária e em prédios alugados. O mais interessante ao analisar a Tabela I, entretanto, são os dados de orçamento executado, ou seja, o orçamento que de fato a instituição utilizou ao longo de cada ano. Como é possível perceber, o orçamento que de fato a DPU usou durante o ano sempre foi muito abaixo do que lhe foi destinado.

Assim, se conjugarmos as informações referentes ao montante de recursos destinados à advocacia dativa com os resultados dos diagnósticos feitos pelo Ministério da Justiça e pela ANADEP/IPEA e, por fim, com o baixo percentual do orçamento executado, podemos inferir que a DPU tem tido dificuldades de se estruturar materialmente. Na terceira parte deste texto veremos como isso se expressa na avaliação que os usuários fazem do desempenho da instituição.

3 Quem usa e por que usa a DPU em Curitiba?

Esta parte do artigo pretende apresentar uma descrição das características sociais dos usuários da DPU em Curitiba, durante os anos de 2011 e 2012. Num primeiro momento, descreveremos as características sociográficas dos usuários a partir dos seguintes dados: sexo, cor, origem regional, moradia (própria ou não), escolaridade, renda pessoal e profissão (status social). Num segundo momento, veremos em que medida essas variáveis se relacionam (e como se relacionam) com as pretensões (previdenciárias, cíveis ou criminais) dos usuários.

Os usuários da DPU-Curitiba, durante o período indicado, são distribuídos de forma razoavelmente equili-

brada entre homens e mulheres. Os primeiros representam 44,3% dos usuários, ficando as mulheres com os restantes 55,7%. Do ponto de vista da autodeclaração quanto à cor da pele, a grande maioria é de brancos, com 56,8%, seguidos dos pardos, com 29,1%, 5% de pretos, 2% de amarelos e 0,8% de indígenas (além de 4,9% dos que não informaram e 1,4% dos que não declararam). A origem regional dos usuários da DPU é assim distribuída: 60,1% são de Curitiba e 39,9% dos municípios da Região Metropolitana.

Os dados referentes às demais variáveis estão sumarizados na tabela a seguir:

Tabela II: Moradia, escolaridade, renda pessoal e *status* social dos usuários da DPU-Curitiba, 2011-12 (N e %)

Variáveis	N	% Válida
Moradia		
Proprietário	2.535	54,6
Não proprietário	2.108	45,4
Total	4.643	100
Escolaridade		
Analfabeto	349	7,5
Fundamental incompleto	1.999	43,1
Fundamental completo	495	10,7
Médio incompleto	303	6,5
Médio completo	1.025	22,1
Superior incompleto	208	4,5
Superior completo	238	5,1
Pós-graduação	25	0,5
Total	4.643	100
Renda pessoal		
Sem renda	2.331	50,2
Até 1 SM	607	13,1
De 1 SM a 2 SM	1.149	24,7
De 2 SM a 3 SM	340	7,3
Acima de 3 SM	216	4,7
Total	4.643	100

<i>Status social</i> ¹³		
Baixo	3.968	85,5
Médio	527	11,4
Alto	148	3,2
Total	4.643	100

Fonte: Defensoria Pública da União – Seção Curitiba (reelaborada pelos autores).

A tabela revela que, exceto pela condição de não proprietário ou proprietário da residência em que se habita, nos demais critérios os usuários da instituição concentram-se majoritariamente nas faixas mais baixas da tabela.

Do ponto de vista do nível de escolaridade, há uma forte concentração entre aqueles que têm apenas o fundamental incompleto, além de um percentual impressionante de 7,5% de analfabetos que recorreram à DPU-Curitiba em busca de auxílio legal. No que se refere ao nível de renda, a maioria dos usuários declarou não possuir renda. Entre os que declararam alguma renda, 13,1% declararam ter renda de até um salário mínimo, 24,7% entre um e dois salários, 7,3% entre dois e três, e apenas 4,7% declararam uma renda pessoal acima de três salários (o que torna estes últimos, a princípio, não autorizados a recorrer aos serviços da Defensoria). Essa distribuição se repete na variável "status social". Como mostra a tabela, a esmagadora maioria situa-se no estrato social baixo, tendo, portanto, ocupações de baixa escolaridade nos setores de serviço e industrial.

13 A variável "status social" foi construída a partir da variável "profissão" presente no banco original, que contava com um sem-número de ocupações declaradas. A partir dela, agregamos em sete tipos de ocupações: profissões de curso superior, profissões técnicas, assalariados do setor de serviço, assalariados da indústria, assalariados do setor público, trabalhadores domésticos e outras ocupações. Usando conjuntamente os critérios da escolaridade, do assalariamento e do setor de atuação (serviço, industrial ou público), fizemos outra agregação: status social baixo (em que predominam o fundamental incompleto e a atuação como empregado assalariado em setores de serviço e da indústria); status social médio (em que predominam o ensino médio completo, o pertencimento ao funcionalismo público e o exercício de profissões técnicas) e status social alto (profissões cujo exercício exige curso superior completo).

Assim, se um dos critérios incontornáveis quando se pensa na ampliação do acesso à Justiça, e que tal ampliação atinja a população de baixa renda e baixa escolaridade, os dados acima revelam que a DPU-Curitiba, do ponto de vista do perfil dos usuários que procuram os seus serviços, atende a um público que, normalmente, tem dificuldades para usar os serviços da Justiça em geral. Nesse sentido, no que diz respeito à dimensão social da ampliação do acesso à Justiça, à qual nos referimos no início deste artigo, a DPU-Curitiba parece cumprir a função para a qual foi criada.

Sabemos, portanto, “quem” usou a DPU entre os anos de 2011 e 2012 em Curitiba, mas com qual objetivo essas pessoas procuraram os serviços da instituição? Os dados fornecidos pela DPU-Curitiba dividem as “pretensões” dos usuários em seis tipos: previdenciária, cível, criminal, estadual, trabalhista, militar e outras. A esmagadora maioria das pretensões concentra-se nas três primeiras. Por essa razão, agregamos as quatro últimas numa única categoria “outras”. Obtivemos, assim, a seguinte distribuição de frequência: de um total de 4.643 casos, 67,6% procuraram a DPU por questões previdenciárias, 25,9% por razões cíveis, 4,5% por problemas criminais e o restante 1,9% por outras razões.

A distribuição dos usuários pelas pretensões listadas no parágrafo anterior, porém, não é aleatória. Apresentamos a seguir uma série de informações que revelam como tal distribuição ocorre diferentemente em função da origem do usuário, se de Curitiba ou se dos municípios da Região Metropolitana, e da sua condição social, entendida esta última como a somatória das variáveis renda pessoal, escolaridade e *status* social.

No que diz respeito à origem regional, podemos ver os dados na tabela a seguir:

Tabela III: Pretensão por cidade (Curitiba ou outros municípios) (%)¹⁴

		CIDADE_AGR		Total
		Curitiba	Outros municípios	
Previdenciária	Std. Residual	57,7%	42,3%	100%
		-1,7	2,1	
Cível	Std. Residual	66,9%	33,1%	100%
		3,1	-3,7	
Criminal	Std. Residual	65,4%	34,6%	100%
		1,0	-1,2	
Outras	Std. Residual	36,6%	63,4%	100%
		-2,7	3,4	
Total		60,1%	39,9%	100%

Fonte: Defensoria Pública da União – Seção Curitiba.

Os dados da tabela acima, cujo cruzamento foi estatisticamente significativo (sig – 0,000) e com chi quadrado de 52,007 para um limite crítico de 7,815, revelam que há forte correlação entre a origem do usuário e o tipo de serviço que ele procura na DPU. Os resíduos padronizados¹⁵ mostram que tal correlação concentra-se, particularmente, na relação entre origem municipal e pretensões cível e previdenciária. Aqueles que são de Curitiba tendem a procurar a DPU preferencialmente por questões cíveis, e os indivíduos originários das cidades da Região Metropolitana, em geral municípios mais pobres e com menor IDH¹⁶,

14 O total de casos aqui é menor porque há 50 casos *missings*.

15 O limite inferior e superior para a análise de resíduos padronizados está entre -1,96 e 1,96 para um nível de significância de 5%. Cf. Pereira, 2004, ou Cervi, 2014, p. 70.

16 A correlação entre o IDH e a origem do indivíduo (se de Curitiba ou de outros municípios da Região Metropolitana) também se mostrou altamente significativa, revelando forte concentração entre IDH muito alto e Curitiba e forte concentração entre IDH médio e baixo e municípios da Região Metropolitana. Do mesmo modo, foram fortemente significativas as correlações entre IDH da cidade de origem (muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto) e pretensão do usuário, concentrando-se a força da correlação entre cidades com IDH muito alto (praticamente Curitiba) e pretensões cíveis.

tendem a procurar a instituição por razões previdenciárias e a não a procurar por razões cíveis.

Essa oposição entre pretensão cível e pretensão previdenciária repete-se sempre que cruzamos a variável “pretensão” com as variáveis escolaridade, renda pessoal e *status* social. Por essa razão, a fim de resumirmos a apresentação dos nossos dados, resolvemos juntar essas três últimas variáveis num índice¹⁷ e cruzá-lo com a pretensão dos usuários ao procurar a DPU-Curitiba. Os dados podem ser vistos na tabela a seguir:

Tabela IV: posição social e pretensão do usuário (%)

Pretensão Agregada		Posição social			Total
		Baixa	Média	Alta	
Previdenciária		81,6%	55,5%	24,3%	67,6%
	Std. Residual	8,7	-5,9	-10,5	
Cível		14,7%	34,7%	64,5%	25,9%
	Std. Residual	-11,3	6,9	15,1	
Criminal		2,5%	6,7%	9,5%	4,5%
	Std. Residual	-5,0	4,1	4,6	
Outras		1,2%	3,1%	1,8%	1,9%
	Std. Residual	-2,7	3,6	-2	
Total		100%	100%	100%	100%

Fonte: Defensoria Pública da União – Seção Curitiba (reelaborada pelos autores).

17 O índice de posição social que construímos a partir das variáveis “renda pessoal”, “escolaridade” e “status social” varia de uma pontuação mínima de 3 até o máximo de 16. O Alpha de Cronbach, que mensura a confiabilidade de um índice, ficou em 0,475, número normalmente considerado baixo pela literatura, o que coloca em dúvida a validade do índice. Isso ocorre porque a variável escolaridade tem papel preponderante no interior do mesmo. No entanto, em vez de apresentarmos os dados a seguir em três tabelas diferentes – escolaridade, renda pessoal e status social –, resolvemos usar o índice para resumir a apresentação dos dados.

A tabela revela uma forte correlação entre as duas variáveis. Nesse caso, a correlação se mostrou significativa com $\text{sig} = 0,000$ e com um valor de χ^2 quadrado de 700,617 para um valor crítico de 11,070. Portanto, o tipo de problema para o qual o usuário utiliza a DPU-Curitiba está fortemente correlacionado à posição social desse mesmo usuário.

Mais do que isso, os dados revelam que a força dessa correlação se concentra nas seguintes categorias. Indivíduos de posição social baixa tendem a procurar a DPU-Curitiba por razões previdenciárias e a não a procurar por questões criminais e, sobretudo, cíveis. Indivíduos de posição social média tendem a recorrer à DPU para fins cíveis e criminais e a não recorrer a ela por razões previdenciárias. Por fim, o uso da DPU por parte de indivíduos oriundos de posições sociais altas está forte e positivamente correlacionado com questões cíveis e, em menor intensidade, com questões criminais e, ao contrário, forte e negativamente relacionado a questões previdenciárias. Ou seja, à medida que se sobe na escala social, tende-se a procurar a DPU por questões criminais e, sobretudo, cíveis.

Assim, o que podemos perceber é que a DPU-Curitiba atende uma população que se encontra nos patamares inferiores da estratificação social. A tabela II revela que em todos os quesitos analisados (exceto moradia), a grande maioria dos usuários são indivíduos que se apropriam, em menor quantidade, de bens socialmente valorizados, como escolaridade, renda e status social. Por essa razão, a DPU-Curitiba atende, inequivocamente, uma parte da população que tem estado como usuário (isto é, não como vítima ou réu) tradicionalmente fora do Sistema de Justiça no Brasil.

Mas esse grupo de usuários não é homogêneo. Há no seu interior diferenças importantes. Há indivíduos, ainda que minoritários, que quando comparados aos demais ocupam posição social elevada. Quanto a esse ponto, vimos que essas diferenças se expressam fortemente no objetivo com que os diferentes usuários buscam o auxílio da instituição. Indivíduos de posições sociais mais altas tendem a recorrer à DPU por razões cíveis e criminais; os de posição mais baixa pedem, esmagadoramente, ajuda previdenciária. A predominância esmagadora de questões previdenciárias e, dentro deste item, a prevalência de assuntos referentes ao “seguro desemprego” sugerem que a DPU, de fato, funcione com uma instituição de apoio aos que se encontram em situação de maior risco.

4 A avaliação do usuário

Neste item analisaremos uma dimensão, a nosso ver, importante do acesso à Justiça, a saber, a percepção que os usuários têm a respeito do desempenho de uma instituição. Os dados sobre a avaliação são bem mais precários, a começar pelo fato de que se referem apenas ao ano de 2012 e, por isso, não podem ser correlacionados com os dados anteriores de posição social e tipo de pretensão.

É interessante, aliás, observar uma aparente incongruência nos dados. Os usuários, quando instados a fazer uma avaliação única sobre o desempenho da DPU-Curitiba, na sua grande maioria, não respondem à questão, e os que respondem se dividem de forma muito equivalente entre os que têm uma avaliação positiva e os que têm uma avaliação negativa do desempenho da instituição.

Tabela V: Avaliação global da DPU-Curitiba, 2012 (N e %)

	N	% válido
Positiva	338	45,6
Mais ou menos	47	6,3
Negativa	356	48,0
Total	741	100
<i>Missing System</i>	1.539	
Total	2.280	

Fonte: Defensoria Pública da União – Seção Curitiba.

No entanto, quando instados a responder diferentes questões sobre diferentes dimensões da atuação da DPU – tempo para o atendimento, qualidade do atendimento (se eficiente ou não), tratamento dispensado ao usuário (se cordial ou não) e qualidade das instalações da instituição –, o resultado é bem diferente, como se pode ver a seguir:

Tabela VI: Índice de avaliação (N e %)¹⁸

	N	%
Negativa	36	1,6
Regular	222	9,7
Positiva	2.022	88,7
Total	2.280	100

Fonte: Defensoria Pública da União – Seção Curitiba (reelaborada pelo autor).

Assim, quando exigidos a avaliar dimensões diversas do funcionamento da DPU, o resultado é muito mais contundente. Os usuários se colocam, na sua grande maioria,

¹⁸ Este índice foi feito a partir de quatro questões, a saber: sobre tempo para o atendimento, sobre qualidade do encaminhamento, sobre o tratamento dispensado ao usuário e, por fim, referente à qualidade das instalações da instituição. O índice varia de uma pontuação mínima de quatro pontos a um máximo de vinte. O Alpha de Cronbach foi bastante alto, de 0,818, revelando a alta confiabilidade do índice.

no grupo daqueles que tendem a responder positivamente a maioria das questões que compõem o índice. Nesse sentido, no caso da DPU-Curitiba, os dados parecem indicar que a instituição tem cumprido o seu papel de modo satisfatório.

Quando analisadas separadamente, as avaliações dos usuários revelam uma percepção negativa de dois aspectos do funcionamento da Defensoria em Curitiba: tempo de atendimento e instalações da instituição. Esses dois itens recebem, respectivamente, apenas 45,1% e 33,6% de “ótimo”, contra 60,9% e 89,1% da qualidade do encaminhamento e do tratamento, respectivamente. Esses dois últimos itens avaliados negativamente (quando comparados com os demais) têm a ver com os problemas analisados na primeira seção deste artigo, já que qualidade das instalações e tempo de atendimento estão diretamente ligados à infraestrutura e à quantidade de pessoal contratado pela instituição. Nesse sentido, as dificuldades orçamentárias discutidas anteriormente refletem-se diretamente no desempenho da Defensoria e, por conseguinte, na avaliação dos usuários.

De qualquer forma, no geral, a avaliação não é desastrosa. Os usuários tendem a perceber positivamente o tratamento que recebem no interior da instituição e a boa qualidade do encaminhamento dado às suas reivindicações. Nesse sentido, pensamos que, se conjugarmos os dados aqui apresentados sobre quem usa a DPU, como usa e qual sua avaliação, é possível dizer que esta instituição representou um avanço importante no acesso à Justiça na cidade de Curitiba e em sua Região Metropolitana.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi fornecer uma análise empírica do funcionamento de uma instituição, a Defensoria Pública da União-Curitiba, que nos permitisse, em alguma medida, tangenciar o problema mais amplo da relação entre acesso à Justiça e democracia no Brasil. Seguindo a literatura sobre o tema, também pensamos que o acesso à Justiça (se universalizado ou não, se efetivo ou não) deve ser um componente da avaliação da qualidade da democracia, permitindo-nos, assim, ir além dos critérios usualmente utilizados para tanto, normalmente restritos à competição eleitoral e a seus requisitos (liberdade de organização, liberdade de expressão, liberdade de imprensa)¹⁹.

Sugerimos que a criação da DPU foi um capítulo importante, ainda que certamente não concluído, no processo brasileiro de consolidação da democracia na medida em que essa instituição nasce explicitamente com o objetivo de ampliar o acesso do cidadão comum à Justiça.

Dissemos ainda que, para validar tal afirmação, seria preciso desenvolver algum tipo de indicador empírico que nos permitisse testar tal afirmação e, nesse sentido, propusemos a análise da DPU-Curitiba em três dimensões: institucional, social e avaliativa.

A análise dos dados que fizemos neste artigo sobre o funcionamento de uma DPU em particular, e a partir de dados produzidos pela própria agência em questão e por outros órgãos de pesquisa, revelou que, do ponto de vista institucional, a DPU analisada tem problemas para se

19 É verdade que os índices da *Freedom House* incluem questões referentes aos direitos humanos e à chamada *transitional justice*. Não vimos, porém, salvo engano, o acesso à justiça como um componente da avaliação feita por esta organização.

institucionalizar em função das características de sua evolução orçamentária, sobretudo quando comparada com os recursos destinados à advocacia dativa, e das resistências políticas da parte de outras instituições estatais, notadamente o Ministério Público.

Vimos, porém, que, apesar dessas dificuldades, a DPU-Curitiba de fato atende uma população cujo perfil socioeconômico revela pertencimento aos estratos sociais mais baixos. Seus usuários, entretanto, não formam um bloco homogêneo e, por isso, foi possível detectar uma clara correlação entre reivindicações de tipo previdenciária e origem social baixa e reivindicações de tipo cível e origem social mais elevada. Essa relação é reforçada quando analisamos a origem municipal dos usuários. Aqueles oriundos de Curitiba, município com IDH muito alto, tendem a acionar a DPU por questões cíveis, enquanto os oriundos dos municípios com IDH menor recorrem à instituição por razões previdenciárias.

Por fim, os dados revelam uma avaliação essencialmente positiva do desempenho da instituição. A pior avaliação recai, exatamente, sobre aquelas dimensões que mais sofrem com as restrições orçamentárias da instituição analisadas por nós na primeira parte do artigo, a saber, a infraestrutura e o pessoal.

Portanto, tomando como referência exclusivamente os dados referentes à DPU de Curitiba, para os anos de 2011 e 2012, podemos dizer que a instituição tem cumprido com as funções previstas na legislação que a originou, ainda que o tenha feito com as dificuldades e limitações identificadas pelos próprios usuários.

Em função desses achados, acreditamos que a nossa proposta de analisar empiricamente o funcionamento da DPU-Curitiba nos níveis institucional, social e avaliativo poderia ser replicada para outras Defensorias Públicas ou mesmo para outras instituições com pretensões similares, caso existissem dados para tanto, e assim contribuir para ampliar a análise da relação entre acesso à Justiça e democracia no Brasil.

Referências

ALVES, Lucélia Sena. "Legitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública: interpretação a partir dos paradigmas constitucionais". *Sequência*, v. 31, n. 61, p. 61-83. 2010.

ANADEP; IPEA. *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf. Acessado em: 10/5/2014.

ARANTES, Rogério. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. "O Judiciário e a democracia no Brasil". *Revista USP*, n. 21, p. 116-125, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CERVI, Emerson Urizzi. *Análise de dados categóricos em ciência política. Uso de testes estatísticos em tabelas de contingência com fonte secundária de dados*. Ebook, versão PDF. Programa de Pós-Graduação em Ciência

Política. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/6089860/_2014_Analise_de_Dados_Categoricos_em_Ciencia_Politica.

DOBROWOLSKI, Sílvio. "O pluralismo jurídico na Constituição de 1988". *Revista de Informação Legislativa*, v. 28, n. 109, p. 127-136, 1991.

FALCÃO, Joaquim. *Os advogados, ensino jurídico e mercado de trabalho*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1994.

FAZENDA, Ministério da. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 2012. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos//Downloads/IEPCASP-19-08-12-21-49-28.pdf>. Acessado em: 14/3/2013.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. "A visão crítica do ensino jurídico". *Revista do Advogado*, v. 13, p. 39-50, 1983.

FILHO, Mario Lima Wu. *A Justiça essencial entre o Ministério Público e a Defensoria Pública*. 2013. Disponível em: http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/17300/A_JUSTI_A_ESSENCIAL.pdf. Acessado em: 8/3/2014.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. "Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo". *Revista Estudos Históricos*, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

JUSTIÇA, Ministério da. *I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. 2004. Disponível em: http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria.pdf. Acessado em: 10/5/2014.

_____. *II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. 2006. Disponível em: http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf. Acessado em: 10/5/2014.

_____. *III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. 2009. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20no%20Brasil.pdf>. Acessado em: 10/5/2014.

MACEDO JR., Ronaldo Porto. *A crise do ensino de Direito e os projetos de reforma do ensino*. 1983. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5856&Itemid=374. Acessado em: 12/4/2014.

MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira da. *Assistência judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

MORAES, Sílvio Roberto Mello. *Princípios institucionais da Defensoria Pública: Lei Complementar n. 80, de 12.1.1994 Anotada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

MOREIRA, Francisco José. *O controle dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Ministério Público paranaense via ação civil pública por improbidade administrativa*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPR, Curitiba, 2011.

MOTTA, Luiz Eduardo. "Da assistência judiciária à Defensoria Pública: a institucionalização do acesso à Justiça no Brasil". *Quaestio Iuris*, v. 2, n. 2, p. 127-160, 2006.

OLIVEIRA, Luciano; ADEODATO, João Maurício. *O estado da arte da pesquisa jurídica e Sociojurídica no Brasil*. 1996. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/revista/serie-pesq04.htm>. Acessado em: 1/2/2014.

OLIVEIRA, Simone dos Santos "Defensoria Pública brasileira: sua história". *Revista de Direito Público*, v. 2, n. 2, p. 59-74, 2007.

PEREIRA, J. C. *Análise de dados qualitativos*. São Paulo: Edusp, 2004.

SADEK, Maria Tereza. "Estudos Sobre o Sistema de Justiça". In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada Law". *Law and Society Review*, v. 12, n. 1, p. 5-126, 1977.

_____. "Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada". In: SOUTO, C.; FALCÃO, J. (Org.). *Sociologia e Direito*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1980, p. 107-117.

_____. *O discurso e o Poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

_____. "O Estado e o Direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o Poder e o Direito". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 30, p. 13-43, 1990.

SILVA, Holden Macedo da. *Defensor "dativo" ou defensor "ad hoc": razões para o seu banimento do processo civil e do processo penal*. 2005. Disponível em: http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo_ad_hoc_rolde.pdf. Acessado em: 8/2/2014.

WEINGÄRTNER, Lis. "Defesa judicial dos pobres". *Justilex*, v. 6, n. 67, p. 18-23, 2007.

WARAT, Luis Alberto. "Saber crítico e senso comum teórico dos juristas". *Sequência*, v. 3, n. 5, p. 48-57, 1982.

_____. "As falácias jurídicas". *Sequência*, v. 6, n. 10, p. 123-128, 1985.

WOLKMER, Antonio Carlos. "O pluralismo jurídico: elementos para um ordenamento alternativo". *Crítica Jurídica*, n. 13, p. 227-243, 1993.

_____. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

A DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO E SEU NÚCLEO ESPECIALIZADO DE SITUAÇÃO CARCERÁRIA ENLAÇADO AOS DIREITOS HUMANOS NA PROMOÇÃO IRRESTRITA DA DIGNIDADE

Paula Fabiana Dionisio¹

*"Grande parte das 'mentes criminosas' que inflacionam os presídios são, antes de tudo, corpos expurgados de direitos, corpos que fazem parte de redes sociais privadas dos mínimos acessos, corpos de trajetórias fatais pré-configuradas nas profecias autor-realizadas, corpos-severino, subalternos, corpos que teimam e que, em sua teimosia, perturbam a paz do gozo da propriedade privada e da injusta ordem social."*²

1 Advogada formada pela Universidade Nove de Julho, pós-graduada em Direito Empresarial pela mesma instituição, ex-estagiária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Regional São Miguel Paulista e primeira secretária da Ação Social Padre Pachoal Bianco.

2 FALANDO SÉRIO sobre prisões, prevenção e segurança pública. *Proposta do Conselho Federal de Psicologia para o enfrentamento da crise do sistema prisional*. Disponível em: <http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2008/12/cartilha_falando_serio.pdf>. Acesso em: 30. set. 2015.

Dedico o presente trabalho aos defensores públicos Patrick Lemos Cacicedo, Bruno Shimizu e Verônica dos Santos Sionti, que juntos coordenam o Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Resumo

Esta pesquisa tem por objetivo apresentar o cenário da situação carcerária no Brasil em específico no estado de São Paulo. Para tal mister se fez necessária a apuração dos dados fornecidos pelo Ministério da Justiça. Equalizando a problemática com base no atendimento prestado pela Defensoria Pública de São Paulo através do seu Núcleo Especializado de Situação Carcerária, percorrendo o caminho de suas atribuições, vinculando o trabalho realizado com base no disposto na Lei de Execução Penal. Após, a figura do defensor público atuante na situação carcerária é salientada, bem como a educação em direitos da população prisional. Ao final destacam-se atuações extremamente importantes realizadas pelo Núcleo, na promoção efetiva da dignidade.

Palavras-chave: Núcleo Especializado. Defensoria Pública. Situação carcerária. Execução penal.

Introdução

O Sistema Carcerário Brasileiro encontra-se em situação preocupante, que inspira especial atenção do Estado, e vários fatores culminaram para que chegássemos a esta situação. O abandono, a falta de investimento e o descaso do Poder Público, ao longo dos anos, vieram por agravar gradativamente o sistema prisional brasileiro.

Sendo assim, a prisão, que outrora surgiu como um instrumento substitutivo da pena de morte, das torturas públicas e cruéis, atualmente não consegue efetivar o fim correcional da pena, conforme dados estatísticos disponibilizados pelo Ministério da Justiça³, passando a ser apenas uma escola de aperfeiçoamento do crime, além de ter como característica um ambiente degradante e pernicioso, acometido dos mais degenerados vícios, sendo impossível a ressocialização de qualquer ser humano.⁴

De acordo com Roberta Duboc Pedrinha e Vany Leston Pessione Pereira:

[...] assiste-se à expansão dos efeitos perversos da globalização, como é o caso da multiplicação da pobreza. Assim, expande-se de modo pungente a produção e (re)produção dos excluídos. Caminhamos rumo ao acirramento do individualismo, do centramento na figura do eu, onde impera a máxima: "cada um por si e o resto que se dane". O individualismo se orgulha do distanciamento nas tramas da vida e dramas alheios. Impera o lema: "antes ele do que eu". Firma-se o pacto da ausência de alteridade, de troca, de laços de afeto e humanização. Cada um quer tudo para si. A objeção na relação com o outro, a relutância na alteridade, que possibilita a extração do gozo no corpo do outro, custe o que custar [...].⁵

3 Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

4 NASCIMENTO DE ARRUDA, Sande. *A ineficiência, as mazelas e o descaso presentes nos presídios superlotados e esquecidos pelo Poder Público*. Disponível em: <<http://revistavisaojuridica.uol.com.br/advogados-leis-jurisprudencia/59/artigo213019-1.asp>>. Acesso em: 30 set. 2015.

5 PEDRINHA, Roberta Duboc; PEREIRA, Vany Leston Pessione. *Breves apontamentos acerca da política criminal e da instituição policial na contemporaneidade*. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/edicao2/Roberta_Vany.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

Neste cenário surge a Defensoria Pública, tendo como função essencial a Justiça, criada com a missão de prevenir conflitos, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir as desigualdades sociais e regionais⁶.

Assim, com o advento da Lei Complementar n. 988, de 9 de janeiro de 2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cria-se o Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo, regulamentado pela Deliberação CSDP n. 66, de 31 de março de 2008, que, ao lado do defensor público, é o órgão de execução e de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tendo caráter permanente e missão primordial de prestar suporte e auxílio no desempenho da atividade funcional dos membros da instituição sempre que a demanda apresentada referir-se, direta ou indiretamente, a direitos específicos ou gerais de presos e internados, mais especificamente dos tratados na Lei Federal n. 7.210/84.

Dentro deste contexto, o defensor público atuante na área carcerária deve desprender-se de qualquer preconceito que possa aprisioná-lo no exercício de suas atribuições, devendo se utilizar de todos os meios para romper barreiras que possam impedir o acesso entre ele e o assistido.

Além da atuação judicial, o Núcleo Especializado de Situação Carcerária atua extrajudicialmente com a promoção da educação em direitos. Para Aluísio lunes Monti Ruggieri Ré, o defensor público deve educar em direitos, pois a ignorância jurídica aprisiona o cidadão e o submete aos mais variados tipos de custódia e de cerceamentos, uma vez que a informação precede a cidadania⁷.

⁶ Artigo 3º da Lei Complementar n. 988, de 9 de janeiro de 2006.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo destacar a importante missão da Defensoria Pública no enfrentamento da problemática prisional com ênfase na Defensoria Pública de São Paulo e seu Núcleo de Situação Carcerária, na busca irrestrita da dignidade, rompendo barreiras e minando os preconceitos engessadores, que massacram as minorias e cerceiam as mínimas possibilidades de melhora da situação atual.

2 A situação carcerária no Brasil

Analisando a situação carcerária do Brasil, em relação com outros países, com base no relatório elaborado pelo Ministério da Justiça, o Brasil tem a quarta maior população prisional, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da China e da Rússia, onde soma o número de 563.526 presos, sendo este número alterado para 711.463, se somadas as prisões domiciliares, onde passa a ocupar a terceira posição no referido *ranking*⁸.

Além disso, outro número que impressiona, sendo o Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário Brasileiro, diz respeito ao número de pessoas privadas de liberdade sem condenação (presos provisórios), que correspondem a cerca de 41% da população carcerária brasileira⁹.

A precariedade e a superlotação do cárcere contribuem de forma significativa para as situações de violência

7 RÉ, Aluísio Lunes Monti Ruggeri. *Manual do Defensor Público: teoria e prática*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 718.

8 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF*. Brasília/DF, junho de 2014. Processo 2014.02.00.000639-2.

9 CÂMARA DOS DEPUTADOS. *CPI – Sistema Carcerário Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RELATORIO%20FINAL%20DA%20CPI%20-%20APROVADO%20E%20AUTENTICADO.pdf>>

física e sexual entre os presos, fazendo com que graves doenças se proliferem, colocando em risco a saúde física e mental. Segundo dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça, a cada 1.000 pessoas presas no País, 39,5% são portadoras do vírus HIV, sífilis, hepatite, tuberculose, entre outros¹⁰.

Nesse sentido, afirma Virdal Senna em *Sistema Penitenciário Brasileiro*¹¹:

Nós temos depósitos humanos, escolas de crime, “fábrica de rebeliões”. Não podemos mais “tapar o sol com a peneira” e fingir que o fato em questão não nos diz respeito. O Brasil possui um dos maiores sistemas prisionais do planeta e são notórias as condições cruéis e desumanas de cumprimento de pena em nosso país. As condições sanitárias são vergonhosas e as condições de cumprimento da pena beiram a barbárie.

De acordo com Mário Ottoboni:

O delinquente é condenado e preso por imposição da sociedade, ao passo que recuperá-lo é um imperativo de ordem moral, do qual ninguém deve se escusar. A sociedade somente se sentirá protegida quando o preso for recuperado. A prisão existe por castigo e não para castigar, jamais devemos nos esquecer disso. O Estado não se julga responsável pela obrigação no que diz respeito ao condenado. A superlotação é inevitável, pois, além da falta de novos estabelecimentos, muitos ali se encontram já com penas cumpridas e são

10 Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

11 SENNA, Virdal. *Sistema Penitenciário Brasileiro*. Fev. 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/4242/1/Sistema-Prisional/pagina1.html>>. Acesso em: 29 set. 2015.

esquecidos. A falta de capacitação dos agentes, a corrupção, a falta de higiene e assistência ao condenado também são fatores que contribuem para a falência. O Estado tenta realizar, na prisão, durante o cumprimento da pena, tudo quanto deveria ter proporcionado ao cidadão, em época oportuna, e criminosamente deixou de fazê-lo. Mas este mesmo Estado continua a praticar o crime, fazendo com que as prisões fabriquem delinquentes mais perigosos, e de dentro das cadeias os presos continuam praticando crimes e comandando quadrilhas.¹²

Considerando que o estado de São Paulo representa uma grande parcela dos índices destacados, abaixo seguem os dados, demonstrando a situação específica do estado de São Paulo:

POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO¹³

UF População = SP

Carcerária (M/F) CNIEP¹⁴ = 204.946

% Presos Provisórios = 35%

Capacidade (Vagas) = 114.498

Déficit (Vagas) = 90.448

Presos em cumprimento de prisão domiciliar = 92.150

Total de presos (população carcerária + prisão domiciliar) = 297.096

Déficit de Vagas (c/ presos domiciliares) = 182.598

Nova porcentagem de presos provisórios = 24%

A Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) já alertaram o Brasil sobre as graves consequências do abuso de prisões provisórias. Em seu relatório, a OEA critica o modelo carcerário

12c OTTOBONI, Mário. *Ninguém é irrecuperável*. 2. ed. São Paulo: Cidade Nova, 2001.

13 Ibid.

das Américas e conclui que “o uso excessivo ou abusivo dessa medida é um dos sinais mais evidentes do fracasso do sistema de administração de Justiça, e é uma situação inadmissível em uma sociedade democrática na qual se respeite o direito de todo cidadão e a presunção de inocência”.

Portanto, a situação caótica instalada com a superlotação do sistema prisional, bem como a falta de assistência médica, a falta de higiene, as mazelas e misérias ali instaladas fazem com que o preso não tenha o mínimo de dignidade para sua subsistência. Diante deste cenário nefasto, surge a Defensoria Pública, quebrando os paradigmas e lutando pelos direitos de todos, pois todos são iguais perante a lei e assim devem ser tratados.

3 Breves considerações sobre a Defensoria Pública

A Defensoria Pública está prevista no artigo 134 da Constituição Federal, na Seção IV do Capítulo “Das Funções Essenciais à Justiça”:

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

A Carta Magna de 1988, por ser uma “Constituição Cidadã”, colocou a Defensoria Pública diretamente vinculada à cidadania, uma vez que seu papel é de extrema

importância, sendo reconhecida como “essencial à função jurisdicional do Estado”.

De acordo com Maria Tereza Aina Sadek:

Defensoria Pública e Cidadania são termos de uma mesma equação. O denominador comum é a supremacia da lei e a consequente possibilidade de se efetivar a igualdade – igualdade em direitos civis, políticos, sociais e supra individuais. A real prevalência da lei é a manifestação da igualdade, é a imposição da lei sobre todos, não importando se rico ou se pobre, homem ou mulher, poderoso ou humilde, jovem ou idoso, culto ou iletrado, governante ou governado.¹⁴

Nesse Diapasão segue o defensor público Aluísio lunes Monti Ruggeri Ré:¹⁵

Bem verdade, o abandono jurídico e a fome por justiça incomodam, rebelam e jamais perecem. Portanto, se a paz social é bem de maior nobreza, a assistência e a Defensoria Pública ganham tons de essencialidade, ao menos no modelo de Estado acolhido em 1988, que não consiste apenas em unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e de Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes revolucionários de transformação do status quo.

Dessa forma, compete à Defensoria Pública reverter o cenário discriminatório, em busca da equidade social,

14 SADEK, Maria Tereza Aina. *Defensoria Pública: a conquista da cidadania*. Temas aprofundados da Defensoria Pública. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 19.

15 RÉ, Aluísio lunes Monti Ruggeri. *Manual do Defensor Público: teoria e prática*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 106.

minimizando os impactos causados pelos desequilíbrios ocasionados pelas relações de um modo geral.

3.1 A Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A Assistência Judiciária no estado de São Paulo foi vivenciada em três momentos. O primeiro se deu antes da criação da Defensoria Pública, quando o atendimento era prestado pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ). O segundo momento ocorreu com a efetiva instalação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, com a atuação de quatrocentos defensores, ainda com a estrutura herdada da PAJ, e o terceiro momento, por fim, se deu após a entrada em vigor da Lei Complementar n. 1.098, de 4/11/2009, que criou novos cargos de defensor público para o estado.¹⁶

Com o advento da Lei Complementar n. 988, de 9 de janeiro de 2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e institui o regime jurídico da carreira de defensor público do estado, atendendo aos artigos 1º, 3º, 5º, inciso LXXIV, e 134 da Constituição da República e artigos 103 e 104 da Constituição do estado de São Paulo, permitiu-se que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo pudesse se estruturar e se organizar de modo a traçar diretrizes de expansão para o estado, principalmente nas áreas mais afetadas pela desigualdade social.

Neste passo surgem os Núcleos Especializados de natureza permanente, que prestam suporte e auxílio no desempenho da atividade funcional dos membros da instituição.

16 CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. *Uma fenda na justiça – A Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas*. São Paulo: Editora Hucitec, 2010, p. 127.

4 O Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo

O Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo está regulamentado pela Deliberação CSDP n. 66, de 31 de março de 2008, e está localizado na avenida Liberdade n. 32, São Paulo/SP.

O Núcleo Especializado de Situação Carcerária, ao lado do defensor público, é órgão de execução e de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tendo caráter permanente e missão primordial de prestar suporte e auxílio no desempenho da atividade funcional dos membros da instituição sempre que a demanda apresentada referir-se, direta ou indiretamente, a direitos específicos ou gerais de presos e internados, mais especificamente dos tratados na Lei federal n. 7.210/84 (Artigo 4º da Deliberação CSDP n. 66, de 31 de março de 2008).

4.1 Das atribuições do Núcleo de Situação Carcerária

De acordo com os artigos 5º e 6º da supracitada Deliberação, são atribuições do Núcleo no âmbito do suporte e auxílio ao defensor público:

Art.5º. São atribuições do Núcleo Especializado de Situação Carcerária no âmbito do suporte ao defensor público:

I – Compilar e remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos defensores públicos, sobre assuntos gerais ligados à área prisional e de execução penal, editando, para tanto, informativo periódico com notícias atualizadas, jurisprudência, legislação e doutrina.

II – Realizar e estimular, em colaboração com a Escola Superior da Defensoria Pública, o intercâmbio permanente entre os defensores públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas no que diz respeito aos direitos dos presos e internados em execução de pena e medida de segurança.

III – Coordenar o acionamento de Cortes Internacionais em relação a casos de violação de direitos dos presos e submetidos à medida de segurança.

IV – Prestar assessoria aos defensores públicos e a outros núcleos;

[...].

Art. 6º. São atribuições do Núcleo Especializado de Situação Carcerária no âmbito do auxílio ao defensor público:

I – Propor medidas judiciais e extrajudiciais, para a tutela de interesses individuais, coletivos e difusos dos presos e internados, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os defensores públicos;

II – Atuar e representar junto ao Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, propondo as medidas judiciais cabíveis;

III – Promover a tutela dos interesses dos presos, internados e egressos necessitados no âmbito dos órgãos ou entes da administração estadual e municipal, direta ou indireta;

IV – A orientação e a representação judicial das entidades civis que tenham dentre as suas finalidades a tutela de interesses dos necessitados, desde que não disponham de recursos financeiros para a atuação em juízo;

V – Atuar nos estabelecimentos prisionais e hospitais de custódia, visando a assegurar aos recolhidos, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais;

[...]. (g.n)

De acordo com os artigos 10 e 11 da Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno a sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

I – Material;

II – À saúde;

III – Jurídica;

IV – Educacional;

V – Social;

VI – Religiosa.

[...]. (g.n)

Desta forma, o Núcleo Especializado de Situação Carcerária, para fazer valer os dizeres da lei, vem propondo inúmeras medidas, resguardando os itens elencados no artigo 11 da LEP, destacado acima, sendo algumas delas as que seguem abaixo:

• **Defensoria Pública de SP pede atendimento médico adequado a presos em CDP de São José dos Campos:**

A Defensoria Pública de SP ajuizou na quinta-feira (18/12) uma ação civil pública, com pedido limi-

nar, em que requer o fornecimento de medicamentos e a criação de equipe de atendimento à saúde dos presos do Centro de Detenção Provisória (CDP) de São José dos Campos, no Vale do Paraíba, segundo padrões mínimos recomendados.

A ação foi ajuizada em face do município de São José dos Campos e do estado, pelos defensores públicos André Marcondes, que atua em São José; Bruno Shimizu, Patrick Cacicedo e Verônica Sionti, coordenadores do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria.

Segundo a ação, apenas no final de novembro o CDP passou a contar com uma médica, insuficiente para atender aos 1.319 presos no local, segundo números disponibilizados no site da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária, que informa também a existência de somente 525 vagas na unidade.

Em visita à unidade no dia 18/7/2014, a Defensoria Pública verificou a inexistência de equipe de saúde no local, que abrigava na época quase 1.700 detentos. Havia apenas uma enfermeira, para casos simples, e outros casos eram encaminhados a hospitais da região. Desde 26/7/2013 não havia médico, informou a diretoria do CDP à Defensoria.

Posterior visita da Vigilância Epidemiológica e das Vigilâncias Sanitárias Estadual e Municipal também constatou a deficiência no atendimento à saúde, descumprimento da legislação, superlotação e condições insalubres.

Já a Prefeitura informou que não tem um programa específico de atendimento à saúde dos presos, sendo estes atendidos em regime ambulatorial pela unidade de saúde do bairro. Também

afirmou que não há previsão de adesão municipal à Deliberação CIB n. 62/2012, normativa estadual que traça parâmetros mínimos de assistência à saúde em unidades prisionais, dispondo de verbas próprias para isso.¹⁷

• Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública faz acordo com governo para fornecimento de material de higiene aos presos¹⁸

O Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) e o governo do estado de São Paulo assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelo qual a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) se compromete a fazer, em oito meses, uma distribuição completa e padronizada de itens de higiene, de limpeza e de vestuário aos cerca de 208 mil detentos de seus estabelecimentos.

Em 2011, uma reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo* mostrou que a precária situação de abastecimento das penitenciárias obrigava os detentos a serem sustentados pelos familiares, que chegavam a gastar até R\$ 700,00 para fazer a manutenção do preso, através da entrega dos “Jumbos” (conjunto de produtos de necessidade básica fornecido pela família).

Segundo o trabalho realizado pela DPESP em 2012, os gastos com um detento no Centro de Detenção Provisória (CPD) de Diadema, por exemplo, giravam em torno de R\$ 12,40 ao longo de um ano.

17 Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Notícia publicada em 19 dez. 2014. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/noticias/1300222/defensoria_publica_de_sp_pede_atendimento_medico_adequado_a_presos_em_cdp_de_sao_jose_dos_campos>. Acesso em: 1 dez. 2016.

18 Informações colhidas em <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,governo-faz-acordo-e-vai-fornecer-material-de-higiene-aos-presos-imp-,1065448>>. Acesso em: 1 dez. 2016.

Através do acordo assinado com o Núcleo, o estado deve fornecer aos presos uniforme completo (calça, camisa tipo jaleco, camiseta, bermuda, chinelo, blusa e calçado) e artigos de higiene (como sabonete, creme e escova de dente, aparelho de barbear, papel higiênico e absorvente íntimo para as mulheres), tendo para isso um prazo de oito meses.

“Quando for plenamente implementado, esse acordo vai reverter um problema crônico que se arrasta há décadas no sistema prisional. O sistema punia o preso e sua família, além de fortalecer as facções, que acabavam garantindo o fornecimento de alimentos aos presos”, revela o defensor público Bruno Shimizu, um dos autores da ação que resultou no TAC.

• Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Defensoria Pública da União sugerem à ONU recomendações sobre a falta de condições para pessoas com deficiência nas prisões brasileiras

As Defensorias Públicas de São Paulo e da União enviaram, nesta semana, ao Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, um ofício em que expõem a falta de condições de acessibilidade e segurança nas prisões brasileiras para acomodar pessoas com deficiência.

O documento também sugere intervenção da Organização para que o Brasil, Estado-membro da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, estabeleça medidas para garantir instalações com acessibilidade nas unidades prisionais.

O texto é assinado pelo defensor público federal João Freitas de Castro Chaves e pelos defensores públicos do estado de São Paulo Bruno Shimizu, Patrick Lemos Cacicedo e Verônica dos Santos Sionti, que atuam no Núcleo de Situação Carcerária, além de Renata Flores Tibyriçá e Felipe Hotz de Macedo Cunha, ambos do Núcleo de Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência.

De acordo com o defensor Felipe Hotz, o objetivo, com o envio do ofício, é contribuir para a análise da situação no Brasil, que se comprometeu a submeter relatórios para esclarecer as práticas adotadas em cumprimento às obrigações previstas pela Convenção. A norma internacional hoje tem status de norma constitucional, depois de ser ratificada, via Decreto Legislativo n. 186/2008, pelo País e promulgada pelo Decreto Executivo n. 6.949/2009.

A defensora pública Verônica Sionti ressalta que a falta de acessibilidade nas prisões torna ainda mais necessária a efetiva aplicação de dispositivos legais que permitam prisão domiciliar ou indulto humanitário às pessoas com deficiência. Mas, para isso, é preciso conseguir identificá-las, o que hoje é muito pouco comum.¹⁹

5 Do defensor público atuante na situação carcerária

São atribuições dos defensores públicos do estado orientar e defender os assistidos no âmbito judicial, extrajudicial e administrativo, sem prejuízo de outras atribuições

19 Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/DPESP/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=61475&idPagina=3086>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

trazidas por lei. O dever principal do defensor público é prestar *um serviço de assistência jurídica qualificado como integral, satisfativo, eficiente, acessível, informativo e exaustivo*.²⁰

Integral no sentido de completo, satisfativo na medida que corresponda às expectativas sociais, eficiente no sentido de concretização de direitos, acessível no sentido de quebrar barreiras entre assistido e defensor, *informativo* nos procedimentos inerentes ao atendimento, exaustivo no sentido de esgotamento de meios e ferramentas necessários para a realização de defesa em todas as instâncias.²¹

De acordo com os defensores públicos Paulista Bruno Shimizu e Rafael Folador Strano:

[...] anseia-se que o defensor público não se satisfaça ao reproduzir antigas práticas de defesa, que apenas legitimam um sistema socialmente desigual e excludente. Pretende-se que a norma, antes entendida como fonte primária e absoluta do Direito, seja lida à luz do contexto social em que se aplica. O defensor público precisa ir ao cárcere e confrontar os demais operadores do Direito em relação a sua própria alienação. Precisa levar denúncias e relatos de agressão e opressão e exigir que o judiciário se manifeste sobre eles. Espera, outrossim, que o defensor não julgue o seu defendido e que tampouco deixe de pleitear algo que seja favorável àquele em razão de uma suposta “relação amigável” com as demais carreiras jurídicas ou, o que é mais comum, em razão de um suposto “bom senso” cobrado do defensor por

20 RÉ, Aluísio Lunes Monti Ruggeri. *Manual do Defensor Público: teoria e prática*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 699.

21 *Ibid*, p. 700.

outros atores do jogo processual, que nada mais é que um convite para que o defensor assuma-se enquanto mais uma peça no aparato penal estruturalmente opressor dos grupos perseguidos. A propósito, não custa lembrar a missão atribuída ao defensor público é, de per si, antipática às demais carreiras jurídicas, já que tendem relativizar todo o substrato em que aquelas se assentam durante séculos.²²

6 Educação em direitos da população carcerária

Segundo Maria Victoria Benevides:²³

A educação em direitos humanos parte de três pontos essenciais: primeiro, é uma educação de natureza permanente, continuada e global. Segundo, é uma educação necessariamente voltada para a mudança, e terceiro, é uma inculcação de valores, para atingir corações e mentes e não apenas instrução, meramente transmissora de conhecimentos. Acrescente-se, ainda, e não menos importante, que ou esta educação é compartilhada por aqueles que estão envolvidos no processo educacional – os educadores e os educandos – ou ela não será educação e muito menos educação em direitos humanos. Tais pontos são premissas: a educação continuada, a educação para a mudança e a educação compreensiva, no sentido de ser compartilhada e de atingir tanto a razão quanto a emoção.

22 SHIMIZU, Bruno; FOLADOR STRANO, Rafael. *O defensor público e a criminologia: da "desalienação" à resistência*. Temas aprofundados da Defensoria Pública. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 393.

23 BENEVIDES, Maria Victoria. *Educação em direitos humanos: de que se trata?* Disponível em: <http://hottopos.com/convenit6/victoria.htm#_ftn2>. Acesso em: 29 set. 2015.

O que significa dizer que queremos trabalhar com educação em direitos humanos? A educação em direitos humanos é essencialmente a formação de uma cultura de respeito à dignidade humana através da promoção e da vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da cooperação, da tolerância e da paz. Portanto, a formação desta cultura significa criar, influenciar, compartilhar e consolidar mentalidades, costumes, atitudes, hábitos e comportamentos que decorrem, todos, daqueles valores essenciais citados – os quais devem se transformar em práticas.

O Núcleo Especializado de Situação Carcerária, diante desta premissa, distribui cartilhas para a população carcerária, com conteúdo das diversas situações cotidianas da realidade prisional, sendo algumas delas:

CARTILHA DE DIREITOS E DEVERES DAS MULHERES PRESAS²⁴ – Da prisão; Do processo de conhecimento; Execução da pena; Direitos no decorrer da execução da pena; Do trabalho da presa; Das visitas; Da maternidade; Da saúde; Das presas estrangeiras; Do atendimento jurídico.

CARTILHA SOBRE O VOTO: DIREITOS E DEVERES²⁵ – Quem pode e quem deve votar; Como posso votar se estou preso ou internado; Por que devo votar; Os adolescentes internados nas Unidades da Fundação Casa também podem votar?; Alguém vai saber em quem eu votei?; Em quem devo votar; Como posso me alistar e tirar o título de eleitor se estou preso ou internado; E se no dia das eleições eu não estiver mais preso ou internado.

24 *Direitos e deveres das mulheres presas*. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Direitos-e-deveres-das-mulheres-presas.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

25 *Cartilha sobre o Voto: direitos e deveres*. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Voto-do-presos-provis%C3%B3rio.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

CARTILHA ENQUANTO A LIBERDADE NÃO CHEGA! DIREITOS E DEVERES DAS PESSOAS PRESAS²⁶

A defesa dos presos; Faltas disciplinares; Sanções que podem ser impostas para quem pratica falta grave; Você tem direitos – Faça seus direitos serem respeitados; Auxílio à família da pessoa presa; Mulher presa.

CARTILHA MÃES NO CÁRCERE²⁷ – Cuidando da mãe e seu bebê; Cuidando dos vínculos afetivos entre a mãe e seu filho.

CARTILHA REVISTA DE VISITANTES EM UNIDADES PRISIONAIS²⁸ – O que é a revista? O que é a revista eletrônica ou mecânica? O que é a revista manual? Quando a revista manual pode ser feita? Como deve ser a revista manual?

O Núcleo Especializado de Situação Carcerária, em parceria com o Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher, a Defensoria Pública da União (DPU) e o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), promoveram no dia 29 de maio de 2015 um mutirão na Penitenciária Feminina da Capital (Carandiru, zona norte de São Paulo) de atendimento, orientação jurídica e entrega de cartilha sobre direitos das pessoas presas às cerca de 300 mulheres estrangeiras custodiadas no local. Escrita em português, espanhol e inglês, a cartilha a ser entregue foi elaborada em conjunto pelos Núcleos da Defensoria Pública de SP, pela DPU e pelo ITTC. O documento explica de forma simples como trabalham as duas Defensorias Públicas,

26 Enquanto a liberdade não chega! Direitos e deveres das pessoas presas. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Enquanto-a-liberdade-n%C3%A3o-chega.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

27 Cartilha Mães no Cárcere. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Cartilha-M%C3%A3es-no-C%C3%A1rcere.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

28 Revista de Visitantes em Unidades Prisionais. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Revista-de-visitantes-em-unidades-prisionais.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

direitos e deveres das pessoas presas, o funcionamento dos processos de conhecimento, de execução e de expulsão – realizado após o cumprimento da pena, como podem enviar dinheiro e se comunicar com a família no exterior etc.²⁹

7 Destaques do Núcleo Especializado na Situação Carcerária na promoção dos direitos humanos e da dignidade

a) DEFENSORIA PÚBLICA DE SP ENVIA AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA SUGESTÕES PARA O INDULTO NATALINO DE 2015

A Defensoria Pública de SP, por meio de seu Núcleo Especializado de Situação Carcerária e em parceria com a Pastoral Carcerária Nacional, enviou ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, sugestões para o indulto natalino de 2015.

O indulto é um ato de competência do presidente da República, que, por meio de um decreto emitido anualmente, concede a pessoas presas o perdão de sua pena, mediante a observação de alguns requisitos previstos no próprio decreto. Para os defensores públicos Bruno Shimizu, Patrick Cacicedo e Verônica Sionti, coordenadores do Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública e autores das recomendações, um dos objetivos do indulto é “minorar os efeitos deletérios do cárcere”.

29 DPESP. *Defensoria Pública de SP, DPU e ITTC lançam cartilha em mutirão de atendimento a presas estrangeiras na Capital*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=59268&idPagina=3086>>. Acesso em: 30 set. 2015.

Uma das sugestões feitas diz respeito ao indulto para as pessoas que cumprem pena em estabelecimento prisional cuja lotação ultrapasse o triplo de sua capacidade ordinária. Já para as hipóteses em que o preso estiver encarcerado em estabelecimento cuja lotação ultrapasse a capacidade ordinária do local em até três vezes, os defensores sugerem a comutação (redução) da pena. Para eles, essas previsões podem corrigir uma ilegalidade praticada pela Administração Prisional dos Estados.

“O maior problema do encarceramento no Brasil é a superlotação dos presídios, do qual decorrem outros inúmeros e graves problemas que fazem com que a pena incorpore uma gravidade além da que lhe é inerente”, afirmam os defensores. “Os estabelecimentos prisionais estão superlotados e sem a garantia dos direitos mais elementares, como saúde, educação, higiene, etc, sem contar a persistente prática da tortura que ainda caracteriza a pena de prisão no Brasil”.

Para os defensores públicos, é importante que o decreto de indulto também estabeleça a possibilidade de aplicar o benefício para quem cumpre medida de segurança com base na pena mínima prevista para o crime praticado pela pessoa inimputável. Há sugestão, ainda, para que o decreto presidencial observe o Estatuto do Idoso e conceda o indulto aos maiores de 60 anos, conferindo-se tratamento diferenciado à pessoa idosa.

Outra sugestão feita pela Defensoria Pública é para que conste expressamente no decreto presidencial a dispensa do parecer do Conselho Penitenciário Estadual para que o indulto seja concedido, uma vez que desde 2013 tal relatório não é mais necessário.

Indulto humanitário

No documento enviado ao CNPCP, a Defensoria Pública também aponta a necessidade de aprimoramento no chamado “indulto humanitário”, sobretudo com relação às pessoas com deficiência e acometidas por doença grave.

Hoje, apenas são passíveis de indulto pessoas acometidas por tetraplegia, paraplegia e cegueira, e desde que essas condições tenham surgido após a prática do crime. No entanto, para os defensores públicos, é necessário expandir o rol, para que outras pessoas também sejam beneficiadas, como as pessoas com deficiência intelectual, auditiva, física, entre outras. Além disso, o critério de a deficiência ter acometido o preso “antes ou depois da prática do crime” não deve ser utilizado, uma vez que as unidades prisionais brasileiras não são acessíveis, em sua grande maioria, às pessoas com deficiência.

Com relação às doenças graves, para que se conceda o indulto humanitário hoje é necessário que a pessoa presa comprove que esteja acometida por tal enfermidade de forma definitiva. Porém, este não deve ser um requisito, uma vez que, devido à falta de equipes médicas mínimas nos estabelecimentos criminais, “muitas das mortes decorrem do agravamento de doenças que não seriam consideradas permanentes”.³⁰

30 DPESP. *Defensoria Pública de SP envia ao Ministério da Justiça sugestões para o indulto natalino de 2015*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=62169&idPagina=3086>>. Acesso em: 29 set. 2015.

b) MÃES EM CÁRCERE É TEMA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NA DEFENSORIA PÚBLICA DE SP QUE APRESENTA RELATÓRIO SOBRE POLÍTICA DE ATENDIMENTO

A Defensoria Pública de SP realiza no dia 29/7, a partir das 18h30, uma audiência pública que visa discutir a política institucional de atendimento às gestantes e mães encarceradas no estado, chamada “Mães em Cárcere”. O evento será realizado no auditório da sede da Defensoria Pública, localizado na rua Boa Vista, n. 200, térreo, Centro da Capital. A audiência é aberta a todos os interessados.

O objetivo da audiência é divulgar um balanço do trabalho da política institucional no ano de 2014. Será apresentado um relatório com dados estatísticos referentes à situação das mães encarceradas e a atuação da Defensoria Pública no atendimento a essas pessoas. O evento terá uma mesa de abertura com a participação dos órgãos envolvidos na política institucional, tais como a Primeira Subdefensoria Pública-Geral, Núcleo de Situação Carcerária, Núcleo de Infância e Juventude e Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher.

O relatório que será apresentado aponta que a população carcerária no estado era composta em 2014 de 12.467 mulheres, sendo que 2.280 (18,3%) eram mães ou gestantes. Elas estão distribuídas em 23 unidades prisionais sendo que Penitenciária Feminina de Sant’Ana, na Capital, conta com o maior número de detentas (24,4%).

Os dados apontam que as mães detidas possuem, no total, 5.361 filhos, sendo que, em média, tinham apenas 1 ou 2 filhos quando foram presas. 2.254 eram crianças de até 7 anos e 82,6% dessas crianças ficaram sob a guarda de algum familiar quando do encarceramento da mãe. Outros

números citados informam que 35,8% dos filhos ficam sob a responsabilidade dos avós maternos e que 83,5% das mulheres encarceradas concordam que seus filhos permaneçam na situação em que se encontram.

A construção da política de atendimento da Defensoria Pública "Mães em Cárcere" teve início em 2011, a partir do reconhecimento pela Pastoral Carcerária de demandas específicas em casos de mulheres presas grávidas, em período de amamentação ou com filhos de até 18 anos em situação de risco. Iniciou-se um diálogo com os Núcleos Especializados da Infância e Juventude, de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher e de Situação Carcerária, Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública e Primeira Subdefensoria Pública-Geral, culminando na publicação de uma cartilha com observações técnicas para a atuação profissional em espaços de convivência de mulheres e seus filhos e na consolidação de uma política institucional em março de 2014.

Para a efetivação da política, a Defensoria Pública elaborou formulários com o objetivo de localizar mães presas e celebrou acordo com a Secretaria de Assistência Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP) para sua aplicação nas unidades prisionais femininas. Após o registro dos dados, são identificados os casos de maior risco e os respectivos processos, em seguida encaminhados a um defensor público. Oferecendo melhores condições de reconhecimento de demandas e de realização da defesa, foi possível intensificar atuações para garantia de direitos tanto de mães quanto de suas crianças e preservar o vínculo familiar.³¹

31 DPESP. *Mães em Cárcere é tema de audiência pública na Defensoria Pública de SP que apresenta relatório sobre política de atendimento*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=60816&idPagina=3086>>. Acesso em: 29 set. 2015.

c) DEFENSORIA PÚBLICA DE SP OBTÉM LIMINAR QUE IMPEDE REALIZAÇÃO DE REVISTA VEXATÓRIA EM PENITENCIÁRIAS DE ITIRAPINA

A Defensoria Pública de SP obteve na última quarta-feira (3/6/2015) uma decisão liminar que determina o cumprimento da Lei Estadual n. 15.552/2014 – que proíbe a realização de revista íntima vexatória – nas Penitenciárias I e II de Itirapina (a 212km da Capital). A decisão liminar foi concedida em uma ação civil pública proposta pela Defensoria no fim de maio.

Segundo consta na ação, apesar de já terem sido oficiados acerca da aplicação da lei que veda a realização das revistas, os diretores das Penitenciárias continuam desrespeitando a legislação. "As revistas realizadas nas visitantes dos presos violam a intimidade, a saúde, a presunção de inocência, a intranscendência da pena, os direitos das crianças, dos idosos e das mulheres", afirmam os defensores públicos responsáveis pela ação.

A ação é assinada pelos defensores públicos Vinicius da Paz Leite, Arthur Rega Lauandos, Adriano Pinheiro Machado Buosi, Maria Auxiliadora Santos Essado, que atuam na unidade de Rio Claro, e Patrick Cacicedo, Bruno Shimizu e Verônica dos Santos Sionti, coordenadores do Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública de SP.

Entre as principais irregularidades apontadas pelas mulheres que realizam a visita a seus parentes naquelas unidades prisionais estão: realização do procedimento em duplas de adultos desconhecidas entre si e dupla de crianças e adolescentes no mesmo box que seus pais ou avós; nudez, abertura da vagina e do ânus com as mãos sujas, além de determinação de introdução do dedo dentro

do órgão genital; sucessivos e cansativos agachamentos, inclusive, para pessoas idosas e com doenças ósseas, grávidas, idosos e crianças, gerando desgaste físico e emocional; proibição da entrada de mulheres menstruadas, gerando discriminação de gênero; falta de higiene: além de ter de abrir a vagina e o ânus com as mãos sujas, as visitantes têm que sentar no mesmo banco detector de metais que todas as outras visitantes sentaram. Há graves riscos de contaminação, haja vista haver apenas um papel fino que serve de proteção, renovado a cada visitante revistada; exposição e violação do corpo da mulher, afrontando sua dignidade sexual etc.

Os defensores públicos apontam que não há qualquer razoabilidade na realização de tais revistas vexatórias, mas mesmo assim elas acontecem de forma generalizada. Eles também argumentam que o procedimento viola o princípio da presunção de inocência dos visitantes. “Esses parentes sistematicamente revistados, para figurarem no rol de visitas, devem apresentar ficha de antecedentes criminais sem qualquer mácula. Ou seja, são pessoas que não foram condenadas, sequer estão sendo processadas criminalmente e, mesmo assim, têm contra si a presunção de culpa.”

Na ação civil pública, os defensores também explicam que a questão da dotação orçamentária, utilizada como argumento pelo Poder Público para a não contratação de *scanners* corporais e para a continuidade das revistas íntimas, não pode ser utilizada para que o estado continue cometendo as violações à dignidade dos visitantes dos presos. “A dignidade (sexual) da mulher não pode ser condicionada às dotações orçamentárias, às razões de Estado. (...). Dotação orçamentária é matéria

afeta à obrigação de fazer [alguma coisa] e não à obrigação de abstenção. Não fazer [a revista íntima vexatória] não exige dinheiro.”

Após manifestação do Ministério Público, o juiz Fellipe Rosa Pereira concedeu a liminar para determinar que os diretores das Penitenciárias I e II de Itirapina não realizem, através do corpo de agentes de segurança, qualquer procedimento de revista íntima vexatória nos visitantes. O magistrado apontou em sua decisão que “foi o próprio estado de São Paulo, pelos representantes eleitos pelo povo paulista, que estipulou a necessidade por fim às visitas íntimas, aderindo a um processo paulatino compartilhado por outras Unidades da Federação e pela União. E foi o próprio estado que estipulou o prazo necessário para a adoção dos procedimentos imprescindíveis à execução dessa opção. Esse prazo esgotou-se e nada foi feito. Por isso, não há mais como aceitar qualquer outra justificativa a emperrar ou postergar, de forma indefinida, sua aplicação”.

Além dos pedidos liminares, a Defensoria Pública também pede que o estado de SP seja condenado a pagar indenização por danos morais no valor de R\$ 1 milhão, em razão das violações cometidas durante as revistas íntimas vexatórias.

Violação de direitos

Na ação, os defensores públicos apontam diversos diplomas legais que impedem a realização da revista íntima vexatória. Além da Lei Estadual n. 15.552/14, que veda terminantemente as revistas íntimas, a conduta dos diretores das unidades prisionais também viola o Código de Processo Penal, que determina a necessidade de mandado judicial ou fundada suspeita para que se realizem buscas pessoais.

A Constituição Federal também é desrespeitada quando a visita íntima é realizada, pois um dos fundamentos da República é a dignidade da pessoa humana. A cláusula pétrea da Constituição também é violada, pois determina que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante, e que a pena não deve ultrapassar a pessoa do condenado [ou seja, não pode se estender a outras pessoas além da condenada].

Normativas internacionais de direitos humanos também estão sendo violadas. Tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos já se manifestaram no sentido de que a revista vexatória ofende a dignidade inerente ao ser humano estampada na Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário.³²

8 Conclusão

Vivemos um momento em que o reflexo da desigualdade social está latente diante de tanta violência, situação esta que é a condição estrutural desse estado e será cada vez mais usada abertamente para garantir a dissolução coativa dos laços sociais para que não se coloque em risco o direito de propriedade³³.

Precisa-se de uma política criminal de proteção aos direitos, que permita o desenvolvimento da emancipação e a autonomia dos interesses das classes menos favorecidas, pela consciência e a ação política, no sentido de transformar as relações de hegemonia da sociedade³⁴.

32 DPESP. *Defensoria Pública de SP obtém liminar que impede realização de revista vexatória em penitenciárias de Itirapina*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=59457&idPagina=3086>>. Acesso em: 29 set. 2015.

33 MENEGAT, Marildo. *Depois do fim do mundo: a crise da modernidade e a barbárie*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003, p. 98.

Frente a tudo o que foi exposto, ficou demonstrada a importância da Defensoria Pública do estado na garantia dos direitos aos menos favorecidos, de modo a garantir que seus direitos sejam respeitados.

Por sua vez, quanto ao Núcleo Especializado de Situação Carcerária, diante dos dados alarmantes e da violação latente de direitos, sua atuação se mostra ostensiva frente às problemáticas apresentadas, demonstrando o comprometimento da instituição com a defesa irrestrita da dignidade do ser humano, promovendo de todas as formas possíveis o abrandamento do impacto negativo gerado pela situação degradante, ocasionada pelo desrespeito aos direitos e as garantias individuais da população carcerária.

Todas as medidas adotadas pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária vão de encontro ao previsto no texto da Lei de Execução Penal, fazendo com que os preceitos ali contidos não se tornem letra morta.

Nesta senda, verificamos ainda que o papel exercido pela Defensoria Pública não limita as ações judiciais, mas também o papel de educador em direitos, proporcionando à população carcerária noções básicas sobre os direitos que lhe assistem.

Dessa forma, em que pese a Defensoria Pública do Estado de São Paulo ser relativamente nova, com 20 anos de existência, e receber a menor parcela orçamentária em relação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, exerce um trabalho de suma importância para a população menos favorecida, cumprindo assim a incumbência que lhe foi

34 PEDRINHA, Roberta Duboc; PEREIRA, Vany Leston Pessione. *Breves apontamentos acerca da política criminal e da instituição policial na contemporaneidade*. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/edicao2/Roberta_Vany.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

confiada por sua legislação e pela Constituição Federal, na garantia irrestrita da dignidade da pessoa humana.

E assim, concluo, com a seguinte mensagem:

A plena e mais completa realização humana reside inclusive num triângulo amoroso entre Eu, Deus e o Outro. Assim como Deus é unidade plural, nós seremos mais humanos se formos um com nossos semelhantes. Em outras palavras, gente precisa de gente para ser gente. Na verdade, quanto mais dedicado a outras gentes, mais gente você se tornará. [...]. Enxergue o outro, conecte-se com gente, faça alguma coisa por alguém, até porque ninguém é alguém sem outro alguém. Somos seres únicos, mas fomos feitos para viver coletivamente. [...]. Vire para o ser humano e pratique sua fé nele. UBUNTU – “EU SOU, PORQUE NÓS SOMOS!”³⁵

Referências

BENEVIDES, Maria Victoria. *Educação em direitos humanos: de que se trata?* Disponível em: <http://hottopos.com/convenit6/victoria.htm#_ftn2>. Acesso em: 29 set. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *CPI – Sistema Carcerário Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RELATORIO%20FINAL%20DA%20CPI%20%20APROVADO%20E%20AUTENTICADO.pdf>>

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. *Uma fenda na Justiça – A Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas*. São Paulo: Editora Hucitec, 2010, p. 127.

35 Transcrição do vídeo *Ubuntu*, publicado no dia 10 de setembro de 2015, por Thiago Rodrigo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gplEHRuklFE>>. Acesso em: 30 set. 2015.

Cartilha sobre o Voto: direitos e deveres. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Voto-do-presoprovis%C3%B3rio.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

Cartilha Mães no Cárcere. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Cartilha-M%C3%A3es-no-C%C3%A1rcere.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil.* Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF. Brasília/DF, junho de 2014. Processo 2014.02.00.000639-2.

Direitos e deveres das mulheres presas. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Direitos-e-deveres-das-mulheres-presas.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

DPESP. *Defensoria Pública de SP, DPU e ITTC lançam cartilha em mutirão de atendimento a presas estrangeiras na Capital.* Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=59268&idPagina=3086>>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. *Defensoria Pública de SP envia ao Ministério da Justiça sugestões para o indulto natalino de 2015.* Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=62169&idPagina=3086>>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. *Mães em Cárcere é tema de audiência pública na Defensoria Pública de SP que apresenta relatório sobre política de atendimento.* Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=60816&idPagina=3086>>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. *Defensoria Pública de SP obtém liminar que impede realização de revista vexatória em penitenciárias de Itirapina*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=59457&idPagina=3086>>. Acesso em: 29 set. 2015.

Enquanto a liberdade não chega! Direitos e deveres das pessoas presas. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Enquanto-a-liberdade-n%C3%A3o-chega.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

FALANDO SÉRIO sobre prisões, prevenção e segurança pública. *Proposta do Conselho Federal de Psicologia para o enfrentamento da crise do sistema prisional*. Disponível em: <http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2008/12/cartilha_falando_serio.pdf>. Acesso em: 30. set. 2015.

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

MENEGAT, Marildo. *Depois do fim do mundo: a crise da modernidade e a barbárie*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003, p. 98.

NASCIMENTO DE ARRUDA, Sande. *A ineficiência, as mazelas e o descaso presentes nos presídios superlotados e esquecidos pelo Poder Público*. Disponível em: <<http://revistavisaojuridica.uol.com.br/advogados-leis-jurisprudencia/59/artigo213019-1.asp>>. Acesso em: 30 set. 2015.

OTTOBONI, Mário. *Ninguém é irrecuperável*. 2. ed. São Paulo: Cidade Nova, 2001.

PEDRINHA, Roberta Duboc; PEREIRA, Vany Leston Pessione. *Breves apontamentos acerca da política criminal e da instituição policial na contemporaneidade*. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/edicao2/Roberta_Vany.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

RÉ, Aluísio lunes Monti Ruggeri. *Manual do Defensor Público: teoria e prática*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 106; p. 718.

Revista de Visitantes em Unidades Prisionais. Disponível em: <<http://yv6n-gb2y.accessdomain.com/media/Revista-de-visitantes-em-unidades-prisionais.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Defensoria Pública: a conquista da cidadania. Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 19.

SENNA, Virdal. *Sistema Penitenciário Brasileiro*. Fev. 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/4242/1/Sistema-Prisional/pagina1.html>>. Acesso em: 29 set. 2015.

SHIMIZU, Bruno; FOLADOR STRANO, Rafael. *O defensor público e a criminologia: da "desalienação" à resistência*. Temas aprofundados da Defensoria Pública. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 393.

Transcrição de trecho do vídeo *Ubuntu*, publicado no dia 10 de setembro de 2015, por Thiago Rodrigo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gplEHRuklfE>>. Acesso em: 30 set. 2015.

NOVOS CAMINHOS TRAÇADOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA: A RELAÇÃO ENTRE DEFENSORIA PÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS SERÁ UM CAMINHO?

Rivana Barreto Ricarte de Oliveira¹

Resumo

A discussão sobre o acesso à Justiça ganha força na medida em que a sociedade contemporânea presencia a solidificação de um protagonismo do sistema judicial, através da mudança de atuação deste poder frente às novas conflituosidades trazidas pelos movimentos sociais. O artigo aborda esta questão trazendo à tona reflexão sobre a relação entre a Defensoria Pública e os Movimentos Sociais, analisando se a Defensoria Pública está comprometida com a solução de suas demandas.

1 Defensora Pública do Estado do Acre, desde 2002, atual titular da 7ª Defensoria de Cidadania com atribuição do Núcleo Direitos Humanos. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do professor Guilherme Assis de Almeida, atualmente desenvolvendo a pesquisa "Migrantes Humanitários: Haitianos no Brasil". Possui mestrado em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba (2012) e é especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Cândido Mendes-RJ (2006). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2001). Professora da Faculdade da Amazônia Ocidental, desde 2012. Contato: E-mail: rivanaadvogada@ig.com.br, rivanaricarte@uol.com.br

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Movimentos Sociais. Defensoria Pública.

1 Introdução: Uma breve análise do protagonismo do sistema judicial na pós-modernidade

A questão referente ao direito de acesso à Justiça não é nova. Há muito vêm se desenvolvendo estudos que analisam programas inovadores para distribuir Justiça aos cidadãos, com os objetivos específicos de identificar e conhecer os obstáculos que mais frequentemente se opõem ao acesso à Justiça e, a partir do equacionamento dessas informações, encontrar soluções simples e facilmente implementáveis pelas nações que desejassem otimizar o seu sistema jurisdicional.

Cappelletti e Garth (1988) desenvolveram, na década de 1970, o Projeto de Florença, em que analisavam a problemática do acesso à Justiça, demonstrando, por meio de pesquisas empíricas, quais os pontos de travancamento deste acesso e apresentando ideias para proceder com o melhoramento do sistema.

Entretanto, é certo que a seara de discussão sobre o acesso à Justiça vem ganhando força na medida em que a sociedade contemporânea presencia a solidificação de um protagonismo do sistema judicial, por meio da mudança de atuação deste poder frente à profusão de diferentes tipos de Movimentos Sociais² atuando como fomentadores de conflituosidades sociais.

² É importante esclarecer que, na medida em que o ensaio se concentra na situação do acesso à Justiça na sociedade contemporânea, quando se menciona *movimentos sociais* fala-se dos movimentos sobre a base teórica dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), que se originam a partir de mudanças ocorridas em grandes escalas com redes diárias e estruturas organizacionais voltadas a novos tipos de queixas, tais quais as questões relativas ao meio ambiente, à mulher, ao consumo, ao negro, ao indígena, entre outras.

Sem dúvida, as mudanças ocorridas ao longo dos séculos XIX e XX, na ordem de identificar quais são os conflitos sociais e quais são os atores destes conflitos, desencadearam resultados transformadores na visão de Direito e Justiça no século XXI. Por conseguinte, isso tudo acarreta transformações no conceito de cidadania e na necessidade de mudança estrutural da forma de agir do Poder Judiciário e, conseqüentemente, da forma de se buscar o acesso e a concretização da Justiça.

No século XIX, vivenciou-se o Estado Liberal, em que não havia espaço para interesses coletivos e difusos e o grande objeto de tutela eram os interesses individuais (era o período de difusão dos partidos políticos), cabendo ao Poder Judiciário apenas bloquear a intromissão do Estado na vida dos indivíduos, era o período em que o Judiciário trabalhava com a *hermenêutica de bloqueio*³.

Já o Estado Social do século XX caracterizou-se por uma preocupação crescente não com as estruturas normativas, mas com a função do Direito e a função da propriedade. Neste período, surgiu, além da figura dos partidos políticos já existentes, a presença dos sindicatos, abrindo-se espaço para desenvolvimento da visão de que os Movimentos Sociais poderiam ser um contraponto sinalizador de qual deve ser a função social do Estado e do Direito.

A hermenêutica praticada pelo Poder Judiciário deixou de ser de contenção do Estado para ser uma *hermenêutica de legitimação* da função social do Estado e da função social do Direito.

3 A apresentação dos conceitos hermenêutica de bloqueio, hermenêutica de legitimação e hermenêutica reflexiva é debatida por Campilongo (2010, p. 45-49) fazendo menção a ideias propostas por Tércio Sampaio na obra *Interpretação e estudos da Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1990, p. 12.

O Judiciário figurou, neste período, como mero aplicador das leis, o que propiciou um maior crescimento da burocracia e do Poder Executivo, que por sua vez transformou aquele em uma instituição sem poderes para deter a expansão do Estado, passando a ser mero órgão para o poder político controlar. O Estado e o Direito geram reequilíbrio das forças sociais, e o Judiciário legitima esta atuação, passando a ser um Poder Judiciário orientado para uma racionalidade finalista.

No final do século XX, sob o marco histórico do movimento estudantil de 1968, houve uma guinada na ampliação das atividades dos Movimentos Sociais, que abandonaram a situação de restrição imposta pelo conflito *capital x trabalho* e passaram a observar outros temas de conflituosidade social, surgindo outras arenas de debate. Há uma desconfiança na capacidade do Estado em promover as modificações sociais. Agora, no lugar do mercado ou no lugar do Estado, inicia-se um período em que se identificam relações híbridas.

A partir da década de 1980, e muito mais no século XXI, no chamado “Estado pós-social”, segundo expressão utilizada por Campilongo (2010), houve uma forte proeminência do sistema judicial. Iniciou-se *o protagonismo judicial do tipo político*, fazendo com que os tribunais superiores de diversas partes do mundo saíssem da obscuridade, resultando no desmantelamento do Estado Intervencionista (quer na senda desenvolvimentista, quer na senda do bem-estar social).

Novos grupos sociais começam a exigir uma rearticulação dos atores, ocorreu uma verdadeira fragmentação dos temas discutidos (mulher, meio ambiente,

trabalho, negro, criança, homossexualidade), o que passou a exigir do Poder Judiciário uma *hermenêutica reflexiva*, consubstanciada pela necessidade de refletir as especificidades da demanda. A expectativa é de que o Direito seja capaz de refletir sobre estas demandas.

A sociedade brasileira contemporânea é, então, a sociedade em que prevalece o protagonismo do Poder Judiciário, com a ideia de que este passa a ser um espaço cada vez mais válido para a discussão da demanda proposta, na medida em que nem o parlamento, nem o executivo são capazes de representar eficazmente estes novos atores sociais coletivos.

Nos dias de hoje, o Poder Judiciário alcançou um *protagonismo* que, para além do político, se assenta na ideia de que as sociedades estão calcadas no primado do Direito (SANTOS, 2011), e que, para o funcionamento do atual modelo de desenvolvimento baseado nas regras de mercado e nos contratos privados, é necessário um sistema judicial eficaz e independente.

Como aduz Santos (2011), o atual protagonismo do sistema judicial prescinde de grandes investimentos, seja na dignificação das profissões jurídicas e judiciárias, seja em criação de modelos que tornem o sistema judiciário mais eficiente, nas reformas processuais ou na formação de magistrados e funcionários. Além disso, ele ocorre por razões diversificadas, observando-se (i) a posição e o nível de desenvolvimento do País no sistema mundial, (ii) bem como as diferentes culturas jurídicas, (iii) além da questão específica da corrupção.

Ocorre que o fato de o Poder Judiciário ter se tornado uma arena importante para os Movimentos Sociais

imprime a busca pela ampliação da discussão de como estes Movimentos Sociais concretizam eficazmente o acesso à Justiça. Esta análise, sem dúvida, refletirá no sucesso ou não deste protagonismo do Poder Judiciário. Afinal, sem o acesso qualificado, com a colocação de demandas complexas a serem debatidas, as respostas produzidas pelo Judiciário não implicarão em mudanças significativas no contexto social e, assim, o protagonismo não indicará vanguardismo.

Na medida em que se busca um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir – e não apenas proclamar – os direitos de todos, o direito de acesso à Justiça se torna condição fundamental para o exercício da cidadania, concretização dos direitos e, portanto, uma das bases do regime democrático.

Também no Brasil, após a CF/88, houve uma ampliação do rol de direitos, aumentando a expectativa dos cidadãos de os verem cumpridos, fomentada pela maior credibilidade do uso da via judicial. O Judiciário ganhou, com isso, “[...] um destaque cada vez maior tanto no debate político e institucional quanto na mídia” (CAMPILONGO, 2010, p. 30). Ocorreu, portanto, uma substituição do sistema da administração pública pelo sistema judicial, com o fito de tornar real essa prestação social. Verificou-se, pois, um “[...] deslocamento de legitimidade do Estado: do Poder Executivo e do Poder Legislativo, para o Poder Judiciário” (SANTOS, 2011, p. 30), esperando que este resolva os problemas que o sistema político não consegue.

Os Movimentos Sociais sempre levantam a bandeira de um Direito, pois o tema do protesto, na generalidade das vezes, envolve um direito. A questão seria analisar

como os Movimentos Sociais utilizam os conflitos e se valem do Direito, e como o Direito trata do conflito e do Movimento Social.

Urge, portanto, questionar: a existência dos Movimentos Sociais propicia maior democracia? Qual a melhor forma das demandas propostas pelos Movimentos Sociais obterem acesso ao Poder Judiciário? Em que medida a Defensoria Pública está apta a lidar com os conflitos trazidos pelos Movimentos Sociais? A Defensoria Pública está comprometida com a solução destas demandas?

No Brasil, a Defensoria Pública é instrumento por excelência do acesso à Justiça, na medida em que a instituição se destina precipuamente à assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. É interessante perceber que a Defensoria Pública surge com a CF/88 e, portanto, dentro da racionalidade jurídica do Estado pós-social, e, por conseguinte, já concebida para atuar dentro de uma estrutura de numerosas inter-relações jurídicas, e pronta para atuar em diferentes *locus* de acesso à Justiça. Ou seja, a Defensoria Pública, em sua atuação judicial e extrajudicial, tem a capacidade de promover tanto o acesso ao tribunal como o acesso aos benefícios jurídicos mais generalizados (serviços alternativos).

Neste sentido, o presente artigo tenta analisar a possibilidade de conjugação da atuação da Defensoria Pública e dos Movimentos Sociais como meio de concretizar o direito de acesso à Justiça. Não se questiona o interesse em promover o acesso à Justiça, mas sim de como promover o acesso real e concreto e, assim, analisar qual lugar a Defensoria Pública e os Movimentos Sociais ocupam na tarefa de produzir o fortalecimento deste acesso, bem

como se a ligação entre eles (Defensoria Pública e Movimentos Sociais) provoca melhoria qualitativa deste acesso.

Para tanto, considerando que entender qual a melhor forma de concretizar o direito de acesso à Justiça na sociedade contemporânea importa analisar tanto fatores capazes de democratizar o acesso de maneira mais genérica como a relação específica entre os Movimentos Sociais e a Defensoria Pública, com seus pontos positivos e negativos, o artigo foi dividido em duas partes: (i) em defesa da democratização do acesso à Justiça, onde será revisitada a ideia de Boaventura Santos; (ii) a relação entre os Movimentos Sociais e a Defensoria Pública, onde se propõe observar os pontos positivos e negativos desta associação, tomando como base comparativa a relação entre Movimentos Sociais e tribunais. Ao final, será proposto um balanço da reflexão empreendida.

Ressalte-se, por fim, que não se pretende aqui fazer uma investigação propriamente acerca da origem da relação entre Defensoria Pública e Movimentos Sociais, ou sequer esgotar uma análise conclusiva sobre os frutos desta relação; a pretensão é, tão somente, apresentar alguns pontos de análise, incitando a prosseguir com o estudo de um tema que, a cada dia, torna-se mais relevante para a busca da consolidação de uma cidadania democrática.

2 Em defesa da democratização do acesso à Justiça

O reconhecimento da cidadania na sociedade contemporânea, para além da discussão política, vivenciada na Idade Média, passa a outro plano. Antes, a cidadania era

o reconhecimento do aparato estatal. Agora, a cidadania é expressa, na concepção de Hannah Arendt (1989), como o “direito a ter direitos”, ou seja, um construído da convivência coletiva com acesso a um espaço público comum e que requer o direito de pertencer a uma comunidade política.

O Brasil e outros países da América Latina vivem um processo de consolidação da democracia em que o efetivo acesso à Justiça depende, sobretudo, da capacidade de exercício da cidadania. Esta cidadania, entretanto, como dito, não pode ser vista como a cidadania da Idade Média, ainda construída pelo Estado, ainda atrelada à ideia de Marshall (1967), para quem a cidadania equivale ao *status* de membro integral da comunidade.

A cidadania da contemporaneidade deve ser vista como uma cidadania desregulada pelo Estado e construída à margem da afirmação estatal, em que a condição fundamental de ser cidadão significa não só pertencer à dada comunidade política, mas ser composta de sujeitos dotados do que a filósofa alemã Hannah Arendt chamou de “direito a ter direitos”, ou seja, um verdadeiro sinal de reconhecimento da humanidade de qualquer um (LAFER, 1988).

Os Movimentos Sociais atuam no desenvolvimento desta nova concepção de cidadania e, como consequência, de uma nova concepção de acesso à Justiça, na medida em que fazem emergir a subjetividade e a necessidade de desenvolvimento da autonomia pessoal, já atento às novas formas de exclusão baseadas no sexo, raça, consumo, qualidade de vida. Ter direito, na contemporaneidade, pode ser entendido também como uma resposta do Estado ao reconhecimento dos Movimentos Sociais.

Sem dúvida, as percepções sobre as relações interpessoais se modificaram e o conceito de Direito e Justiça também. O Direito não é um fenômeno do Estado, e sim da sociedade. Não é o Direito que transforma a sociedade, ele pode, no máximo, transformar o próprio Direito, e também não é capaz de controlar todos os efeitos que gera na sociedade.

Os Movimentos Sociais são importantes porque eles constituem sujeitos nas arenas públicas em que os conflitos ganham espaço e, com isso, alcance-se a transformação da sociedade e do Direito. No entanto, é possível dizer que a pluralidade dos Movimentos Sociais promove maior difusão dos direitos e, conseqüentemente, maior democracia?

Neste aspecto, ressalta-se a organização dos Movimentos Sociais e das associações civis, comunitárias e populares com o papel de reunir e fortalecer os cidadãos para lutar pelos seus direitos. Na medida em que se amplia o espaço público para debate, propicia-se maior democracia social, os assuntos se tornam mais conhecidos, discutidos, e questões que, individualmente, não causariam tanto impacto alcançam mais rapidamente novos fóruns de discussão, ampliando gradativamente o conhecimento do cidadão quanto ao seu direito e imprimindo uma necessidade de mudança quanto ao direito a ser dado como solução da demanda. Esta é uma maneira de alcançar e expandir a cidadania e aumentar o acesso à Justiça.

Em razão disso, Paoli e Telles (2000, p. 117) afirmam a necessidade de discutir a redefinição democrática das relações entre Estado e sociedade, pela abertura dos espaços públicos de participação, representação e negociação de atores coletivos. Esta nova concepção de empo-

deramento da cidadania por meio da atuação dos movimentos sociais implica em uma necessidade de se ampliar as formas do acesso ao Sistema de Justiça. Vê-se que as antigas e tradicionais formas parecem não albergar a possibilidade de promovê-lo efetivamente. Faz-se importante avaliar novas maneiras de garantir que as discussões jurídicas da contemporaneidade encontrem espaço para se desenvolver.

Neste contexto, implementando a terceira onda de acesso à Justiça defendida por Cappelletti e Garth (1988), observa-se a necessidade da promoção dos serviços legais alternativos capazes de enxergar as questões jurídicas segundo uma perspectiva mais próxima da realidade social, promovendo a integração dos serviços, e ampliando o espaço de exercício da cidadania e, conseqüentemente, de redução de desigualdades, afinal, nas palavras dos referidos autores:

[...] as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e... qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal, tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 12-13)

A implementação destas mudanças, no entanto, requer a efetivação de uma verdadeira revolução que atinja não só as estruturas processualísticas, mas a própria construção de uma cultura jurídica voltada à solidificação de profissionais e instituições que agreguem capacidade de

construir perspectivas críticas interdisciplinares como forma de, e para além de, ampliar o conhecimento dos cidadãos quanto aos direitos que eles possuem, alcançar soluções para as diversas espécies de conflituosidade social que surgem.

Santos (2011) apresenta discussão sobre a necessidade de promoção de uma revolução democrática da Justiça, destacando que, para tanto, cumpre criar e fortalecer uma cultura democrática, cultura esta que ensejaria uma mudança de perspectiva da sociedade por meio da construção da conscientização das classes sociais sobre as desigualdades e sobre as violações de direitos, bem como pela consolidação de um caminho contra-hegemônico, capaz de originar um paradigma emancipatório de promoção e garantia de uma Justiça social e cidadã.

Neste mesmo sentido, Faria (2010) defende que o Direito é insuficiente para tratar da nova realidade da sociedade moderna e que uma *práxis libertadora* das estruturas normativas só pode ser alcançada com uma nova orientação direcionada aos futuros profissionais de Direito capaz de conciliar o conhecimento jurídico com “[...] um saber mais amplo e profundo sobre a produção, a função e as condições de aplicação do Direito positivo” (FARIA, 2010, p. 26).

A Constituição Brasileira estabelece como direito fundamental das pessoas o acesso à Justiça. Essa tarefa não se completa com a atuação apenas de uma única instituição dentre as previstas na nossa Constituição, mas com o trabalho conjugado de diversas delas: o Judiciário, o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia Privada e a Defensoria Pública, formando um sistema dentro do

qual atuam esses organismos para que o Estado execute de forma completa essa função, sistema este chamado de *Sistema de Justiça*.

Neste sistema, ao Poder Judiciário cabe decidir a quem o Direito ampara, fazendo a interpretação e a aplicação das normas ao caso concreto, julgando-o de forma imparcial, mas, o Judiciário não atua sem a provocação e a participação dos outros organismos.

A Defensoria Pública no Brasil está constituída como instituição essencial à administração da Justiça, com o objetivo principal de promover, em todos os graus, orientação jurídica e defesa da população mais vulnerável: aqueles indivíduos e grupos que não podem arcar com as despesas de uma representação privada. Assim, nesta seara de redemocratização, ela exerce um dos principais papéis, uma vez que é a instituição que possui maior vocação para contribuir eficazmente e desvelar a procura judicial suprimida⁴, na medida em que exerce papel de fomento em práticas emancipatórias que conduzam às emergências. Como instituição guardiã de vulneráveis, ela trabalha pelo reconhecimento e a afirmação dos direitos dos cidadãos intimidados e impotentes, buscando, ainda, em certa medida, tornar realidades aparentemente impossíveis em possíveis, trabalhando com a sociologia das ausências⁵, que faz uma:

4 A "procura suprimida", de acordo com Santos, é aquela formada pelos cidadãos que, apesar da consciência pelos direitos, sentem-se impotentes para reivindicá-los. Ele explica que a difusão do acesso à Justiça através de reformas legislativas e processuais implementadas até aqui é, apenas, a ponta do iceberg que representa a procura potencial (formada pelos cidadãos que são atingidos pelas reformas processuais), mas há uma procura suprimida que não foi alcançada. Para o autor, *apenas considerando esta procura suprimida é que se alcança uma revolução democrática da Justiça* (SANTOS, 2011, p. 37).

5 Para uma melhor compreensão do que significa sociologia das ausências, ler SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 93-136.

[...] investigação que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, activamente produzido como não existente, isto é, como uma alternativa não creditável ao que existe. (...) O objectivo da sociologia das ausências é transformar objectos impossíveis em possíveis, e com base neles transformar ausências em presenças. (SANTOS, 2008, p. 102)

Não há dúvidas de que a missão da Defensoria Pública está ligada à necessidade de dar visibilidade a esses conflitos e, principalmente, encontrar saídas para a superação desse “[...] grande drama histórico da sociedade brasileira desde o início de seu processo de modernização: a continuação da reprodução de uma sociedade que ‘naturaliza’ a desigualdade e aceita produzir ‘gente’ de um lado e ‘subgente’ de outro” (SOUZA, 2009, p. 24), reconhecendo e afirmando os direitos dos cidadãos intimidados e impotentes.

A forma de atuação da Defensoria Pública é capaz de dinamizar e produzir um acesso eficaz à Justiça na medida em que a instituição fizer uso de toda a sua potencialidade de atuação, isto é, para além do campo de atuação processual regulada perante os tribunais, agir no papel de promoção de direitos, assumindo a função de conhecedora da realidade concreta e de promotora da capacitação jurídica dos cidadãos.

No entanto, como revela Santos, as atividades da Defensoria Pública “[...] estão permanentemente ameaçadas por um risco de afunilamento” (SANTOS, 2011, p. 54) na medida em que as deficiências estruturais comprometem significativamente o serviço prestado. De fato, justamente a instituição encarregada de garantir à imensa maioria da população o acesso ao *Sistema de Justiça* é a

que menos recebe atenção dos Poderes Públicos. Comparando os números da Defensoria Pública com as demais instituições públicas envolvidas no sistema, percebe-se esta discrepância.

A série de levantamentos oficiais mais recentes publicados pelo Ministério da Justiça, sob o título *Diagnóstico da Defensoria Pública*⁶, dão conta de que o número de magistrados e membros do Ministério Público supera o dobro do número de defensores públicos. O tema relativo à universalização do atendimento da Defensoria que prevê que a União, os estados e o Distrito Federal disponibilizem defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais do País, em um prazo de oito anos, a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 80/2014 é essencial. Contudo, o IV Diagnóstico traz dados de um cenário preocupante no que se refere ao cumprimento desse dispositivo⁷.

Além disso, desequilíbrios econômicos e administrativos entre as instituições também acarretam prejuízos à implementação do papel constitucional da Defensoria

6 O Ministério da Justiça, através da Secretaria de Reforma do Judiciário, confeccionou o I Diagnóstico da Defensoria Pública em 2004, apresentando, pela primeira vez, dados consolidados sobre essa instituição que é tão essencial para o acesso à Justiça no Brasil. O II Diagnóstico foi publicado dois anos depois e mostrou aspectos importantes sobre a sua estruturação, a partir da Emenda Constitucional n. 45. O III Diagnóstico, elaborado em 2009, mostrou diversos avanços decorrentes da promulgação da Lei Complementar n. 132/09. Já o IV Diagnóstico, publicado em 2015, apresentou, por um lado, progressos relacionados ao aumento dos atendimentos realizados pela Defensoria, além de trazer informações relevantes sobre planejamento estratégico da carreira, infraestrutura e pessoal, universalização do acesso à Justiça e questões sobre a percepção dos defensores públicos sobre a Defensoria e a população. Contudo o estudo continua apontando, por outro lado, alguns aspectos da instituição que ainda precisam ser fortalecidos, como o fato de a Defensoria não possuir, ainda, abrangência em todas as comarcas e cidades brasileiras (BRASIL, 2015).

7 O IV Diagnóstico salienta que "De modo geral, existem oscilações significativas no número de comarcas atendidas por, ao menos, um defensor público, entre as unidades federativas brasileiras. Essa proporção ainda está muito aquém do nível desejável, sendo que a maior parte dos estados possui déficits relativamente grandes no número de unidades da Defensoria Pública existentes em suas comarcas e jurisdicionais. Os dados apontam, nesse sentido, para um desequilíbrio na cobertura dos serviços de assistência jurídica prestados pela Defensoria, comprometendo seu potencial de ampliação do acesso à Justiça pelos brasileiros" (BRASIL, 2015, p. 132).

Pública, principalmente na atuação em casos de grande interesse coletivo e que levam a grandes repercussões no universo macrojurídico. O IV Diagnóstico aponta, por exemplo, que:

A infraestrutura física e mobiliário das unidades das DPEs foram criticados (regular ou ruim), respectivamente, por 62,6% e 56,5% dos defensores públicos. Aspectos tecnológicos também mereceram destaque negativo. O sistema informatizado foi considerado inexistente (16,4%), ruim (21,4%) ou regular (29,6%) por 67,4% dos respondentes. Já a estrutura de rede e acesso à internet, considerada ruim ou regular por 57,2% dos defensores públicos, chama a atenção por inexistir em 2,9% dos casos. Os dados analisados corroboram as informações coletadas qualitativamente, que destacavam a necessidade de investimento em infraestrutura e tecnologia nas unidades das DPEs, especialmente no interior ou em unidades menores. (BRASIL, 2015, p. 168)

Alcançar a democratização do acesso à Justiça perpassa, portanto, em fornecer meios eficazes para exercer o acesso à Justiça em todos os níveis e para os diversos tipos de atores (individuais e coletivos) e para os diversos tipos de demandas (sejam de educação jurídica e reconhecimento dos direitos, sejam de ingresso efetivo nas cortes de Justiça). De algum modo, portanto, o investimento no fortalecimento da Defensoria Pública leva à democratização deste acesso.

3 A relação entre os Movimentos Sociais e a Defensoria Pública: duplo intercâmbio

Após ter sido apresentado o papel esperado e exigido do Poder Judiciário na sociedade contemporânea e discutidos caminhos para uma revolução democrática no direito ao acesso à Justiça, será feita uma breve análise da relação entre Movimentos Sociais e Defensoria Pública, tomando como base que esta seria um novo caminho traçado para a concretização do acesso à Justiça.

Realmente, embora a Defensoria Pública seja uma instituição ligada ao Poder Executivo, haja vista não fazer parte da estrutura formal do Poder Judiciário, é evidente que sua atuação é essencial para o funcionamento do sistema judicial, principalmente em razão da vulnerabilidade econômica de muitos cidadãos brasileiros, fator que os impede de demandar privadamente em juízo. Sendo assim, analisar a relação entre Movimentos Sociais e Defensoria Pública é, de certo modo, analisar a relação dos Movimentos Sociais no sistema jurídico.

Sem dúvida, embora haja tipos diferentes de Movimentos Sociais, exercendo funções e, até mesmo, interesses diversos quando da procura pelo sistema jurídico, um traço comum entre eles é o fato de que os Movimentos Sociais populares organizados trabalham com a ideia voltada para um futuro em que a sociedade seja mais igualitária, digna. Contudo, trabalhar com a ideia de futuro é trabalhar com uma abstração, e isso, notadamente, envolve um risco.

Para gerenciar este risco, é necessário que se construam laços de confiança. Confiança nas estruturas e nos mecanismos que são postos à disposição para atingir o

sucesso da demanda. Não é uma segurança material do Direito. Não é de ser confiante ou de se confiar em alguém, mas confiar nos mecanismos, algo como o auxílio mútuo próprio da sociedade contemporânea.

A sociedade contemporânea tem muito mais riscos em razão da complexidade de suas relações e, por isso, demanda maiores mecanismos que transmitam confiança. No entanto, como aduz Campilongo, a confiança não é uma técnica que descreva a verdade, ela apenas antecipa o risco e a indeterminação e permite suportar o risco.

Em suma, os Movimentos Sociais promovem cidadania pela expansão de protestos de categorias distintas, conferem visibilidade ao conflito, mas necessitam encontrar arenas de atuação. Não podem atuar sozinhos, pois buscam impactar resultados que, muitas vezes, para provocar mudanças, precisam chegar aos tribunais. Exemplos disso foram as lutas pelo reconhecimento da união homoafetiva.

Neste sentido, a Defensoria Pública pode ser considerada uma instituição que transmite confiança para ser a porta de entrada dos Movimentos Sociais ao sistema jurídico e com isso manter as expectativas quanto à obtenção de reformas sociais? Estaria a Defensoria Pública aparelhada para receber esta demanda?

A partir de necessárias mudanças legislativas ocorridas no Brasil, a Defensoria Pública passou, juntamente com o Ministério Público, a ter legitimidade ativa para propositura de ações civis públicas. Esta medida, sem dúvida, foi uma forma de ampliar a tutela de muitas das demandas apresentadas pelos mais diferentes grupos de Movimentos Sociais. Com isso se observa que o acesso formal e legal à Justiça está, paulatinamente, sendo ampliado.

Outra mudança legislativa importante para abrir o caminho entre a relação da Defensoria Pública com os Movimentos Sociais foi a Lei Complementar n. 132/2009, que alterou significativamente a Lei Complementar n. 80/1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública) e, de forma inédita, considerando as demais carreiras jurídicas de Estado, instituiu a figura *ouvidor-geral externo*⁸, sendo uma de suas funções promover o intercâmbio com a sociedade civil. Ou seja, os Movimentos Sociais foram, agora, trazidos para dentro da Defensoria Pública em nível legislativo institucional.

Entretanto, uma das questões cuja discussão aqui se propõe é, para além da capacidade material e estrutural da instituição de promover este tipo de demanda, analisar até que medida o caminho a ser utilizado pela Defensoria Pública na execução destas ações não seja percorrido com o único intuito *autopromocional*. É necessário refletir, portanto, se a Defensoria Pública está comprometida com os Movimentos Sociais ou se ela usa da força do Movimento Social para ganhar notoriedade política e alcançar, tão somente, o seu próprio desenvolvimento administrativo e financeiro com o fim de solucionar os seus problemas estruturais? Ou, de fato, os Movimentos Sociais encontram, em sua relação com a Defensoria Pública, um mecanismo que traduz a confiança que necessitam para se arrisquem no conflito judicial?

8 Lei Complementar n. 80/94: "Art. 105-A. A Ouvidoria-Geral é órgão auxiliar da Defensoria Pública do Estado, de promoção da qualidade dos serviços prestados pela Instituição. (...) Art. 105-B. O ouvidor-geral será escolhido pelo Conselho Superior, dentre cidadãos de reputação ilibada, não integrante da Carreira, indicados em lista tríplice formada pela sociedade civil, para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução. (...) Art. 105-C. À Ouvidoria-Geral compete: V – *promover atividades de intercâmbio com a sociedade civil*; VI – *estabelecer meios de comunicação direta entre a Defensoria Pública e a sociedade*, para receber sugestões e reclamações, adotando as providências pertinentes e informando o resultado aos interessados; VII – *contribuir para a disseminação das formas de participação popular* no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços realizados pela Defensoria Pública" (grifos nossos).

Estabelecidos os pontos em que a legislação firmou aproximação entre a Defensoria Pública e os Movimentos Sociais, discutem-se os questionamentos propostos no início deste ensaio: (i) em que medida a Defensoria Pública está apta para lidar com os conflitos trazidos pelos movimentos sociais? (ii) A Defensoria Pública está comprometida com a solução destas demandas? (iii) Quais os pontos negativos e positivos advindos da relação entre Defensoria Pública e Movimentos Sociais?

O surgimento destes pontos de reflexão parte de dois enfoques: *primeiro*, a necessidade de reflexão sobre o cumprimento dos propósitos institucionais do Ministério Público. O Ministério Público foi a instituição calcada na Constituição de 1988 para ser aquela que defenderia a sociedade em toda sua amplitude. Este papel estaria sendo cumprido? Assim, sendo a Defensoria Pública instrumento por excelência da promoção do acesso à Justiça, como trabalhar para que ela não sofra idêntico questionamento daquele vivido hoje pelo Ministério Público daqui a alguns anos? Como conjugar o crescimento e a estruturação administrativa e financeira da instituição com o não abandono destas demandas de grande vulto? Como crescer sem perder sua essência institucional de aproximação com as lutas sociais fomentadas pelos movimentos populares?

Neste ponto, pode-se afirmar que há, sem dúvida, a prestação de benefícios recíprocos entre Movimentos Sociais e Defensoria Pública do ponto de vista dos interesses corporativos ou estruturais. Ou seja, parafraseando a comparação feita por Campilongo (2012, p. 96-100), haveria um duplo intercâmbio entre os Movimentos Sociais e a Defensoria Pública.

A Defensoria Pública está apta a oferecer aos Movimentos Sociais a credibilidade de seu papel institucional de promotora do acesso à Justiça, conforme estabelecido no art. 134 da Constituição de 1988?

No âmbito do acesso aos tribunais, a Defensoria Pública transforma o debate proposto em demanda judicial, promovendo a entrada do Movimento Social nas cortes de Justiça. O debate dentro do sistema jurídico lida com filtros específicos do que o debate promovido pelos Movimentos Sociais no sistema político, como, por exemplo, a legitimidade para ação/agasalho processual, e tudo isso pode dificultar o encaminhamento do conflito ao tribunal. Assim, utilizando de sua especialidade e do seu conhecimento técnico, a Defensoria Pública pode assegurar mecanismos jurídicos necessários para a demanda em juízo.

No âmbito do acesso aos benefícios jurídicos de uma forma geral, a Defensoria Pública pode fornecer orientação jurídica qualificada, mobilizando canais de divulgação organizada da demanda social pretendida e atuando, ainda, como conciliadora em situações de conflito.

Os Movimentos Sociais, por sua vez, garantem o fortalecimento institucional da Defensoria Pública, conferem-lhe a notoriedade por vezes necessária para que ocorra o reconhecimento político de sua importância e, assim, indiretamente, se alcancem maiores possibilidades de investimento.

É como se a demanda apresentada pelos Movimentos Sociais implicasse uma ampliação dos horizontes da Defensoria Pública, forçando que a instituição melhor se organize e se especialize para acolher esta demanda, passando a atuar mais incisivamente em casos mais com-

plexos que resultam, muitas vezes, em impactos de transformações sociais bem mais profundos e extensos do que simples processos individuais.

O *segundo* ponto que motiva esta reflexão foi a utilização da situação demonstrada por Campilongo (2011) na pesquisa *Assistência Jurídica Popular: serviços legais em São Bernardo do Campo*, que compara os dois grupos prestadores de assistência jurídica na cidade de São Bernardo do Campo, em São Paulo, ali denominados serviços legais tradicionais, exercidos pela OAB, e serviços legais inovadores, exercidos gratuitamente por advogados do sindicato.

Tomando como referência a análise feita sob a situação de São Bernardo, hipoteticamente, com todas as diferenças que existem entre uma atividade privada, ou ainda que *pro bono*, com a atividade defensorial, compara-se o serviço legal tradicional como aquele exercido pelas Defensorias Públicas e o serviço legal inovador como aquele exercido pelos Movimentos Sociais.

A Defensoria Pública, formada por profissionais com visão monodisciplinar adquirida na faculdade de Direito de ensino tradicional⁹, ao exercer o serviço legal tradicional, muitas vezes apegada às estratégias forenses e à formalidade dos casos, não alcança a especialidade das demandas que necessitam de uma solução política, econômica ou social macro-observada.

9 Segundo dados do III Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil (2009) quanto ao perfil do defensor público: "A maioria é formada em universidades privadas, sendo que entre os defensores públicos da União, 59,17% se formou após 2001. Entre os defensores públicos da União, 53,75% possuem especialização, e entre os defensores públicos das unidades da Federação, 50,34% possuem. Uma parcela significativa dos defensores públicos está fazendo curso de especialização. No entanto, as proporções são muito diferentes entre as unidades da Federação" (BRASIL, 2009, p. 264).

Este tipo de atuação tradicional acaba definindo o tipo de clientela da Defensoria Pública. De acordo com dados da Secretaria de Reforma do Judiciário¹⁰, as demandas da Defensoria Pública são, em sua maior parte, individuais, resultado da procura individual do cidadão por seu direito. Ressalta-se que nem todas as instituições do País possuem núcleos especializados para investir na litigação de interesses difusos e coletivos, na educação para direitos e na resolução extrajudicial dos conflitos.

O serviço legal inovador, por sua vez, exercido pelos Movimentos Sociais (na comparação aqui realizada), ao trabalhar com mecanismos alternativos, toma como base outros aspectos, em uma perspectiva multidisciplinar para solução da demanda ressaltando seu objetivo político de contribuir para a diminuição efetiva das desigualdades sociais. Trabalha-se, ainda que se utilize como pano de fundo para fortalecimento da unidade do movimento um caso em especial, com a tutela de um interesse coletivo: luta pelo meio ambiente, promoção da igualdade racial e de gênero, luta pelo direito consumerista, entre outros. A clientela é, assim, muito mais ampla do que no serviço tradicional.

Aparentemente, analisando as questões apresentadas, seriam duas atuações diametralmente distintas: uma apegada à tradição formalmente assegurada em lei, sem

10 "As Defensorias Públicas atenderam 42,72% das comarcas. As unidades da Federação pertencentes às classes com IDH baixo atenderam 34,99% das comarcas, os de IDH médio baixo atenderam 15,55%, os de IDH médio alto atenderam 22%, e os do alto atenderam 27,45%. A maioria das Defensorias Públicas atua em todas as áreas. As áreas de regularização fundiária, direitos humanos e direitos coletivos foram as áreas com menor número de Defensorias Públicas atuantes" (BRASIL, 2009, p. 260). Ainda, conforme dados do IV Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil (2009) quanto a atuação da Defensoria Pública a média nacional de atendimento por Comarca é de 40%, com cobertura de cerca de 13% das unidades jurisdicionais, sendo que "Os cenários mais desafiadores em termos da proporção de comarcas ainda sem atendimento estão localizados nos estados de Goiás (97,7%), Bahia (89,9%), Rio Grande do Norte (86,2%), Paraná (85,4%) e São Paulo (84,2%)" (BRASIL, 2015, p. 59).

um comprometimento real com a demanda da sociedade civil organizada; outra fundada em métodos informais.

No entanto, há um ponto em comum importante entre ambos os serviços (tradicional e inovador): a busca do acesso à Justiça. E isso faz com que a conjugação dos serviços legais e tradicionais seja necessária à concretização do direito ao acesso à Justiça. Nas palavras de Campilongo:

Não se pode dizer o que é mais relevante. Tanto a consciência dos direitos individuais presentes nas demandas da OAB¹¹ quanto a consciência dos direitos coletivos notada pelo Sindicato¹² reforçam o mesmo fenômeno, ou seja, setores da base pirâmide social – que compõem parte significativa da clientela – ganham “talvez pela primeira vez, consciência dos seus direitos, de serem cidadãos”. (CAMPILONGO, 2011, p. 44)

Do exposto até aqui, inevitável concluir que, para além das dificuldades apresentadas, a união da Defensoria Pública e dos Movimentos Sociais através de ações conjuntas pode, desta maneira, aumentar o espaço de manifestação democrática de construção de cidadania.

Entretanto, seguindo com a reflexão já proposta, é necessário analisar até que ponto a Defensoria Pública está apta para lidar com os conflitos trazidos pelos Movimentos Sociais e como garantir o comprometimento da instituição com a solução destas demandas.

Os Movimentos Sociais levantam, em sua maioria, demandas cuja solução exige não apenas uma decisão

11 Leia-se OAB como Defensoria Pública, conforme a linha de raciocínio apresentada neste ensaio.

12 Leia-se Sindicato como Movimentos Sociais, conforme a linha de raciocínio apresentada neste ensaio.

judicial, busca-se, como dito, transformação da sociedade, e isso implica impactos na área política, econômica e social. O Direito, no seu sentido estritamente dogmático-legalista, muitas vezes, está aquém destas questões demandadas, o que exige a construção de um constante trabalho de ampliação dos horizontes jurídicos.

Como mencionado anteriormente, é relevante que se encontre confiança nas instituições que serão porta de acesso a estas demandas. Assim, para que a relação entre Defensoria Pública e Movimentos Sociais se solidifique como um novo caminho a ser traçado para a concretização do acesso à Justiça, a Defensoria Pública necessita construir esta credibilidade institucional junto aos Movimentos Sociais.

A instituição e o defensor público não podem substituir o interesse do Movimento Social, isto é, não podem querer dizer o que é ou não direito (até porque muitas vezes o direito pretendido pelos Movimentos Sociais exige que seja paulatinamente construído), “[...] não pode arrogar-se a posição de condutor da clientela” (CAMPILONGO, 2011, p. 46). Ela tem que ser um canal de compreensão da vontade do Movimento Social, ou seja, conhecer o anseio da sociedade e, a partir deste, aliar o seu conhecimento e a sua experiência em uma relação de coordenação. Para ser instrumento de confiança, a Defensoria Pública não pode tentar exercer qualquer papel hierárquico, mas deve caminhar junto à sociedade civil.

Neste aspecto, importante a análise feita por Cardoso:

A criação de Ouvidoria externa e os processos de Conferências, por exemplo, podem representar uma oportunidade de se rever a forma pela

qual as instituições que fazem parte do Sistema de Justiça brasileiro se abrem às opiniões dos atores sociais, à participação popular. E o sucesso dessa experiência poderá se transformar em um catalisador de iniciativas nesse sentido, como uma chancela, um atestado de que é possível uma outra forma de se construir e aplicar Justiça. (CARDOSO, 2011, p. 2-3)

A consolidação desta confiabilidade exige um alerta constante. Necessário que sejam construídas políticas institucionais que reafirmem continuamente a importância da aproximação da Defensoria Pública com os Movimentos Sociais e que se criem mecanismos para estreitamento desses laços. A Defensoria Pública tem que ser uma porta, onde se possibilite a passagem, ela não pode ser uma barreira, isto é, não pode ser a primeira a negar a possibilidade da demanda.

Embora o resultado da demanda proposta nunca possa ser garantido, a seriedade e a qualidade do trabalho executado são os pontos essenciais para a manutenção de uma relação profícua em busca da concretização do acesso à Justiça.

De igual forma, após estabelecido os laços, e vislumbrando um futuro em que a Defensoria Pública teria superado os problemas estruturais já mencionados, ainda assim, o alerta deve ser mantido, uma vez que a instituição não pode se afastar de sua ligação com a Sociedade Civil, eis que a promoção dos direitos requeridos por esta sociedade é que justifica a razão institucional de sua existência.

Considerações finais: um balanço das reflexões empreendidas

Após uma breve análise quanto aos novos caminhos traçados para a concretização do direito de acesso à Justiça, pode-se concluir que a relação entre Defensoria Pública e Movimentos Sociais é um dos caminhos mais promissores a este direito.

Inegável que a sociedade de hoje não pode fechar os olhos para as novas demandas sociais que surgem em diferentes pontos e sob diferentes conflitos, e o Direito, por sua vez, sendo um produto desta sociedade, é afetado direta e profundamente com estas mudanças.

Por mais que o Poder Judiciário venha se tornando um palco para as demandas dos Movimentos Sociais, e que isso importe em seu desenvolvimento das mais variadas maneiras, é necessário que se conjugue mais eficazmente serviços legais alternativos que promovam a difusão e o empoderamento dos direitos, criando maneiras de construção de uma cultura jurídica democrática e de busca de soluções que impactem o desenvolvimento social.

Um olhar crítico ao papel da Defensoria Pública na sociedade contemporânea não visa reduzir a importância desta instituição democrática, mas pode levar a questionamentos de como efetivar concretamente o direito de acesso à Justiça por parte dos Movimentos Sociais e, a partir daí, alcançar tanto o fortalecimento da instituição como dos Movimentos Sociais. Ou seja, a ligação entre Movimentos Sociais e Defensoria Pública refletirá resultados positivos na medida em que cada um deles exerça seu papel individual: um articulando grupos organizados,

pessoas e segmentos os mais diferenciados, e o outro transformando estas demandas em ações judiciais e extra-judiciais plenamente realizáveis, mas ambos na intenção única de não apenas revelar o teor dos principais problemas sociais presentes no Brasil, mas de produzir modificações do processo de construção e desenvolvimento da sociedade.

Nesse sentido, parafraseando Santos (2011), a Defensoria Pública deve assumir sua quota-parte de responsabilidade na promoção das demandas trazidas pelos Movimentos Sociais, trabalhando conjuntamente com eles, sob pena de se ver premida pelo seguinte dilema: (i) não assumindo sua quota-parte de responsabilidade, continuará sendo independente do ponto de vista corporativista, mas será cada vez mais irrelevante tanto social como politicamente; (ii) em assumindo, aumentará o nível de tensão e conflito, tanto internamente quanto com os outros Poderes.

Cada vez mais, a Defensoria Pública deve sair do isolamento em busca da articulação com os Movimentos Sociais de modo a garantir uma transformação efetiva no acesso à Justiça, na medida em que, em vez de esperar que a população encontre o caminho da Defensoria Pública como porta de acesso à Justiça, a Defensoria Pública, plenamente articulada, saia em busca da população, optando por uma concepção contra-hegemônica de direitos.

O que se pretende com esta reflexão é apontar que o caminho a ser seguido pelas Defensorias Públicas não pode ser o caminho da tradição arcaica de instituições jurídicas presas ao dogmatismo e ao legalismo, muito pelo contrário, o caminho deve ser aquele já assinalado por Cappelletti e Garth (1988) quando afirmam que aliar a

assessoria jurídica a outras medidas é a melhor proposta de reforma para o problema da representação e da defesa eficiente dos interesses difusos.

O problema da concretização do direito ao acesso à Justiça, como visto, não está apenas no texto escrito, não passa por questões de simples mudanças legislativas, mas pela maneira como os instrumentos existentes são efetivados. Assistência jurídica não significa apenas representação perante os tribunais, mas, também, servir de estímulo e auxílio para os Movimentos Sociais, coletando as necessidades das pessoas e contribuindo para as tornar mais ativamente participantes das decisões básicas que afetem suas vidas.

A relação entre Defensoria Pública e Movimentos Sociais, ainda que em estágio de desenvolvimento, delinea-se como um dos caminhos mais eficazes para a concreta promoção do acesso à Justiça.

Referências

ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ARENDDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. *III Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil*. Brasília: 2009.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. *IV Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil*. Brasília: 2015.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 30-51.

_____. *O Direito na sociedade complexa*. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Interpretação do Direito e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. *Participação social na Defensoria Pública: inovações democráticas na esfera do Sistema de Justiça*. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2011.12.02_Participacao%20social%20na%20gestao%20da%20JusticaLucianaZaffalon_ANPO-CS.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2012.

FARIA, José Eduardo. *Justiça e conflito: os juízes em face dos novos movimentos sociais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

_____. (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2010.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. Técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 2012.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais – Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Para uma revolução democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Jesse. *A ralé brasileira. Quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

POLÍTICA JUDICIAL: DISPUTA E RESISTÊNCIA NA DEFENSORIA PÚBLICA EM TRÊS EPISÓDIOS

Vinícius Alves Barreto da Silva¹

Resumo

A partir da narrativa e da análise de três casos envolvendo o comportamento da Administração da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na política de remoções empreendida na cidade durante os anos 2011/2014 e durante as manifestações iniciadas em junho de 2013, este artigo busca compreender as relações da Chefia institucional com o governo do estado e a Prefeitura do Rio de Janeiro. Para tanto, busca caracterizar o terreno do governo e da política judicial, na qual ressalta o embate entre grupos políticos que disputam diferentes projetos para a instituição, suas relações com movimentos sociais e outros atores políticos e as estratégias empreendidas para atingir seus objetivos. Observa como em tais casos a política institucional se sobrepôs às garantias legais e como ela pode operar na efetividade ou não de direitos consagrados por lei, atuando de maneira seletiva.

¹ Mestrando em Teoria e Filosofia do Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e articulador do Fórum Justiça.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Sistema de Justiça. Política judicial. Hegemonia.

Abstract

From the narrative and analysis of three cases involving the conduct of the Administration of the Public Defender of the Rio de Janeiro State in removals policy undertaken in the city during the years 2011/2014 and during the demonstrations began in June 2013, this article seeks to understand the relations of the institutional leadership with the state government and the city of Rio de Janeiro. Therefore, it seeks to characterize the field of government and judicial policy, which highlights the clash between political groups vying for different projects for the institution, its relations with social movements and other political actors and the strategies undertaken to achieve their goals. It also observes how, in such cases, the institutional policy overrode the legal guarantees and how it can operate or not in the effectiveness of rights enshrined by law, acting selectively.

Keywords: Public Defender. Justice System. Judicial policy. Hegemony.

Introdução

Em 29 de abril de 2011, em um dos atos iniciais do desmonte do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH/DPGE-RJ), a sala de atendimento às comunidades, usuários e usuárias foi fechada e lacrada, a mando da Administração da

Defensoria Pública. No mesmo dia, foi destacado um segurança para vigiar a porta com o propósito de impedir o acesso dos defensores públicos e estagiários àquela dependência². Nos dias que se seguiram, a Administração afastou a coordenadora, desligou os estagiários³ e os defensores públicos foram removidos para outras áreas de atuação. O NUTH era responsável pela assessoria jurídica e defesa judicial de pessoas e comunidades ameaçadas de serem removidas de seus domicílios em função das obras preparatórias para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, sediadas na cidade do Rio de Janeiro (MENDES, 2014), dentre outras obras de interesse da Prefeitura, como as obras do Porto Maravilha. A trajetória do NUTH, seus embates com a política das remoções e com a Chefia institucional da Defensoria Pública são narrados e analisados em seus pormenores pelo então defensor público no Núcleo e atual professor da UERJ Alexandre Fabiano Mendes.

Durante as manifestações de junho de 2013, diante de apelos pela presença de defensores públicos nas manifestações e nas delegacias a fim de evitar abusos de autoridade, prisões arbitrárias, desrespeito às garantias processuais e direitos humanos dos manifestantes, bem como para evitar o desrespeito às prerrogativas dos advogados dos detidos, a Administração da Defensoria Pública

2 "Na manhã do dia 29 de abril de 2011, na sede do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH/RJ), foi fechada e lacrada a sala de atendimento das comunidades, usuários e usuárias daquele serviço público que ali acorriam em busca de direitos humanos. Além de a sala ter sido lacrada, há um segurança vigiando a porta com o propósito de impedir o acesso dos defensores e estagiários àquela dependência". Esses fatos são narrados em uma nota de repúdio assinada pela Assessoria Jurídica Popular Mariana Crioula e pela Ong Terra de Direitos, elaborada e divulgada por grupo que se organizou pela defesa do modo de funcionamento até então desenvolvido no NUTH. (Cf. Repúdio ao atentado contra o NUTH da Defensoria Pública/RJ, 2011).

3 Essas demissões são narradas in: Comissão dos estagiários demitidos do Núcleo de Terras e Habitação da DPGÉ (2011).

manteve-se silente e teria ameaçado instaurar procedimento administrativo disciplinar – PAD contra os membros que atuassem fora da lotação funcional. Dessa (ausência de) política institucional teria resultado a ausência de defensores públicos nas manifestações no Rio de Janeiro, no que se diferiu da postura institucional em outros estados, que respaldaram a presença dos seus membros.

Em outra oportunidade, em março de 2014, o mesmo defensor público-geral, junto com os coordenadores do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) e do NUTH, pediu a revogação de liminar que garantia o direito de permanência de famílias na Vila Autódromo, comunidade que litigava contra o corrente processo de remoção; liminar esta que havia sido requerida por outros defensores públicos do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) (Cf. CARVALHO, 2014). Segundo MENDES (2014),

O chefe institucional, com os coordenadores do Núcleo de Terras e de Direitos Humanos, requereram à desembargadora-relatora do recurso de uma das ações judiciais a suspensão de uma liminar obtida pela própria Defensoria. A decisão tinha sido proferida na última sexta-feira (dia 21 de março), obrigando o município a fornecer a lista dos moradores da Vila Autódromo e daqueles que aceitaram voluntariamente o reassentamento, impedindo qualquer demolição até que a informação fosse prestada.

Estes exemplos⁴ representam um desafio para o discurso de legalidade e autonomia do Direito e das instituições do Sistema de Justiça frente à ordem política na medida em que apontam um cenário de atuação preponderantemente política da Chefia institucional da

Defensoria Pública. Este artigo pretende explorar a existência de um compromisso político da instituição com a Prefeitura e o governo do estado do Rio de Janeiro, entre 2011 e 2014, período em que houve o agravamento das remoções e as manifestações populares que se iniciaram em junho de 2013, e busca relacioná-lo à inexorabilidade da disputa política para a garantia de direitos dos grupos e movimentos sociais assistidos pela Defensoria Pública.

2 Metodologia

Este artigo concentra-se na análise do comportamento recorrente da Chefia institucional da Defensoria Pública nesses três casos acima elencados, utilizando-se como fonte notícias de jornais eletrônicos, notícias e notas da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ), relatos e notas advindos de grupos e pessoas negativamente afetadas pelos fatos, principalmente dos defensores públicos e estagiários alvo das políticas institucionais capitaneadas pela Administração, entre as gestões 2011/2012 e 2013/2014. Esta preferência deve-se ao entendimento de que estes setores atingidos representam o compromisso institucional assente na Lei Orgânica da Defensoria Pública junto aos direitos humanos e a defesa de direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade, como o texto buscará esclarecer.

4 Ainda, em março de 2014, o defensor público-geral tentou intermediar a negociação entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o movimento grevista dos garis, emitindo, segundo a Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ), declarações públicas em que “pareceu atuar em defesa da municipalidade, inclusive argumentando no sentido de exonerar a responsabilidade da Prefeitura pela situação em que a cidade se encontrava” (Cf. ADPERJ, 2014e). Poderia ser trazido também o caso referente à não aplicação da Lei Orgânica da Defensoria Pública, alterada pela LC n. 132/09, que prevê a eleição de um não defensor público para o cargo de ouvidor-geral da instituição. Em processo eleitoral, não foram seguidos os trâmites previstos e foi empossado um defensor público aposentado para o cargo.

Ao focar nas disputas políticas institucionais, pretende lançar mão dos conceitos de governo e política judicial, entendido o primeiro como o espaço institucional de exercício de poder de gestão que incorpora funções executivas e legislativas afeitas à Chefia das agências do Sistema de Justiça, e o segundo como mais ampla esfera de disputa e exercício da supremacia política na instituição. A política judicial integraria a disputa do governo judicial enquanto exercício direto da autoridade institucional e seus instrumentos coercitivos com a disputa da hegemonia enquanto concepção e projeto de instituição, seus valores e práticas predominantes. Nesse sentido, busca-se correlacionar as concepções de supremacia, hegemonia e dominação utilizadas por Antonio Gramsci para o campo das relações políticas no Sistema de Justiça.

3 O caso do desmonte do NUTH

Os núcleos especializados, notadamente os de direitos humanos (NUDEDH)⁵ e de Terras e Habitação (NUTH), apresentavam-se como importantes obstáculos à livre implementação de empreendimentos econômicos no estado do Rio de Janeiro tais como o Porto do Açu, a Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), o Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ) e as

5 Quanto à trajetória do NUTH, Alexandre Mendes relata que "ele foi criado a partir das próprias mobilizações dos anos 1980, que colocou a agenda da democracia urbana, do direito à cidade e da moradia em primeiro plano, após um longo ciclo de lutas contra o autoritarismo da ditadura e suas remoções forçadas. A partir de 2007, com o apoio dos movimentos sociais e do trabalho de diversas pessoas, o Núcleo ampliou sua equipe de dois para cinco defensores(as); de cinco para vinte e cinco estagiários(as), atuando na defesa de cerca de duzentas comunidades do Rio de Janeiro. É essa estrutura que, por circunstâncias políticas e históricas, acaba inserida em uma conjuntura na qual o Poder Público passa a promover, a partir de 2009, a remoção de milhares de moradores(as) de suas casas (19 mil famílias, segundo dados da própria Prefeitura), ou seja: uma das maiores ondas remocionistas da história do Rio de Janeiro, que se prolonga até os dias atuais" (MENDES, 2014).

remoções de comunidades da área da Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes, para a construção de vias de acesso às áreas das Olimpíadas, e da região portuária, para a construção do Porto Maravilha. Os obstáculos que o NUTH oferecia, especialmente quanto às obras dirigidas às Olimpíadas, e a reação de insatisfação do governo são narrados por MENDES (2014):

Depois de algumas tentativas fracassadas de remoção (no PAN, por exemplo), todas as fichas do Poder Público e Imobiliário são apostadas no processo de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 2016. A partir de 2009, com a derrota jurídica do argumento ambiental, presenciou-se várias tentativas e argumentos para a retirada da comunidade [Vila Autódromo]: construção da vila de mídia, do centro de treinamento de atletas, de um perímetro de segurança para as instalações dos Jogos, da duplicação de avenida, do parque olímpico e, agora, de um nebuloso projeto com várias intervenções distintas.

Em 2010, diante da insistência do Poder Público (uma verdadeira perseguição política), o Núcleo elabora uma notificação para o Comitê Olímpico Internacional (COI), apontando violação, pelas autoridades brasileiras, da legislação internacional e dos princípios éticos adotados expressamente pelo Comitê. A entidade responde com o envio de dois ofícios questionando o prefeito e o governador do Rio sobre as denúncias. No âmbito formal, o governador se pronuncia afirmando que a notificação traduzia a opinião de poucos defensores públicos, e não de toda a instituição.

Mas na esfera, digamos, “informal”, chega ao Núcleo, através da Chefia institucional da época,

a informação de que o governo estava enfurecido com o procedimento adotado, e que “alguém deveria dar um jeito” naquele órgão de atuação.

Relatos de membros da campanha eleitoral de 2011, para a eleição de um novo defensor-geral, informam que o tema foi tratado nas reuniões de apresentação dos candidatos para governador.

O clima era pesado, algumas comunidades estavam sendo removidas no mesmo momento (Restinga, Vila Harmonia, Vila Recreio), mas não houve qualquer intervenção na autonomia do Núcleo, até o último dia do ano de 2010. (grifo nosso)

Esse concerto político entre a Defensoria e o governo do estado pode ser confirmado pelo que se segue à eleição do novo DPG:

No dia da posse do novo defensor público-geral, Nilson Bruno, os(as) defensores(as) em atuação no Núcleo são convidados(as) para comparecerem ao gabinete da Chefia. Ali souberam, na própria solenidade, que o órgão especializado iria contar com apenas dois defensores, e poucos estagiários, sendo os outros defensores lotados em outras comarcas. Um incisivo protesto foi realizado, destacando a quantidade de comunidades atendidas, a importância daquele contexto e o número de parcerias realizadas pelo órgão público. O atual chefe recua mas cobra uma mudança de postura: uma “atuação sem pirotecnias” e com avisos prévios antes de procedimentos com repercussão, citando expressamente, e várias vezes, o caso da Vila Autódromo⁶.

⁶ Esta relação é contínua e estreitada ao longo dos quatro anos de gestão. Por exemplo, no mesmo dia em que estava agendada a remoção integral de uma das comunidades atendidas pelo NUTH, o defensor público-geral convidou o prefeito do Rio de Janeiro para um evento intitulado “Defensoria Pública e Prefeitura: juntos pela Copa e Olimpíadas” (MENDES, 2014).

Até então, o Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) era coordenado por defensores públicos identificados com a luta por moradia, com atuação próxima ao ativismo político, auxiliados por estagiários igualmente envolvidos. Essa identificação pode ser atestada não só pela lógica de funcionamento do NUTH, mas pela resistência empreendida pelos defensores e estagiários e pela permanência da vinculação de pelo menos quatro dos cinco defensores em redes e movimentos correlatos após deixarem de atuar no Núcleo⁷.

Objetivamente, quanto ao seu funcionamento, o Núcleo implementou o planejamento estratégico participativo desenvolvido em conjunto com as comunidades assistidas e priorizou reuniões nas comunidades atingidas como princípio metodológico voltado a conhecer a realidade dos conflitos urbanos na cidade. A Administração da Defensoria Pública almejou, portanto, o enfraquecimento do acesso à Justiça da população ameaçada de remoção, buscando como resultado a perda na esfera judicial da garantia dos seus direitos, garantindo os interesses da Prefeitura. Mendes (2014) continua narrando os acontecimentos que levaram ao desmonte do Núcleo, ressaltando as atitudes de resistência das comunidades:

Contudo, nos meses que seguiram [à eleição], a falta de apoio ao trabalho realizado era evidente. O desgaste era cada vez maior. **O defensor-geral, em uma atitude no mínimo infeliz, convida o prefeito para um evento intitulado “Defensoria Pública e Prefeitura: juntos pela Copa e Olimpíadas”.** O encontro foi agendado para o mesmo

7 Três defensoras públicas do NUTH nesta época, Adriana Britto, Maria Lúcia de Pontes e Roberta Fraenkel, foram responsáveis por coordenar o GT Moradia do Fórum Justiça (Cf. Fórum Justiça, 2015).

dia da remoção integral da Vila Harmonia, comunidade atendida pelo Núcleo, e que foi devastada por violações de direitos humanos que resultaram numa batalha jurídica nacional e internacional. (grifo nosso)

A resposta dos movimentos sociais foi realizar uma manifestação na porta da Defensoria – o enterro simbólico de Nilson Bruno –, acelerando a crise que culminou na exoneração da coordenadora do órgão. Poucos dias depois, a mesma defensora pública, apesar de ter sempre contado com o apoio das comunidades assistidas, foi afastada em definitivo, justamente no dia em que o Núcleo recebeu a Medalha Tiradentes, em uma conturbada sessão. Sem condições de trabalho e com a necessidade de tornar pública a intolerável situação, optou-se pela disposição dos cargos e a elaboração de uma carta pública com a exposição dos fatos (Cf. BRITTO, A. et al., 2011). A resposta da Chefia foi a demissão de todos os estagiários, secretários administrativos e a instauração de dois procedimentos na Corregedoria contra os(as) defensores(as).

Diante do afastamento da coordenação do NUTH, a Administração nomeia novo coordenador de sua confiança, com a finalidade de imprimir nova relação com os movimentos sociais e populações assistidas. Esses fatos também são narrados pelos estagiários que foram demitidos do Núcleo:

Após um longo processo de desestruturação do nosso trabalho – **falta de infraestrutura e redução drástica do quadro de estagiários, enquanto a demanda de atendimentos aumentou em 80% em função das remoções realizadas por conta**

das obras para Copa e Olimpíadas – o defensor público Francisco Horta, declaradamente contra a atuação conjunta com os movimentos sociais e sociedade civil, foi nomeado coordenador do NUTH. Tal medida foi tomada ao mesmo tempo em que foram removidas duas defensoras do órgão, o que, juntamente à sinalização da intervenção na autonomia funcional dos restantes, levou à decisão coletiva dos últimos de pedirem a sua remoção. (Comissão dos estagiários demitidos do Núcleo de Terras e Habitação da DPGE, 2011) (grifo do autor)

Esse caso indica nitidamente o interesse do governo estadual, que em um primeiro momento exerceu pressão junto à Administração da Defensoria reclamando contra a atuação proativa do Núcleo e a sua incidência junto aos candidatos da eleição seguinte para que afetem a estrutura de seu funcionamento. Interessa ressaltar que este movimento do governo do estado foi acatado pela nova gestão de 2011, que inclusive comunicou a nova política aos defensores do Núcleo. Essa postura subserviente ao governo também pode ser observada pelo anúncio do evento “Defensoria Pública e Prefeitura: juntos pela Copa e Olimpíadas”, em que o próprio prefeito participaria, demonstrando a mudança de rumo da política institucional, que passaria a perseguir acordos com a Prefeitura em vez de aprofundar as disputas judiciais pela permanência dos moradores. Importa perceber, também, como a Administração, sendo responsável pela alocação de recursos materiais e pessoais para o desenvolvimento de estruturas prévias à atuação judicial do agente do Sistema de Justiça e que lhe dão suporte, também interfere diretamente na qualidade da prestação jurisdicional e no cumprimento

das suas funções legais. De fato, possibilita ou dificulta o acesso à Justiça ao constituir ou destituir mecanismos funcionais que compreendem núcleos ou coordenadorias especializadas, a nomeação de Chefias identificadas com as demandas e com a capacidade técnica necessária ou, ao revés, com a nomeação de Chefias subordinadas às finalidades político-econômicas do governo. A nomeação do novo coordenador do NUTH passa a ser fundamental para assegurar o controle de uma atuação “sem pirotecnias”, cerceando a autonomia funcional dos membros segundo a política assumida.

4 O caso das manifestações de junho de 2013

O segundo caso aqui abordado refere-se à ausência da atuação da Defensoria Pública nas manifestações populares iniciadas em junho de 2013 em razão de ameaças, majoritariamente veladas, da Administração. Os defensores temiam sofrer represálias por parte da Chefia caso atuassem independentemente do aval institucional, ou seja, sem a designação formal para tanto. Essa designação, ao final, nunca veio. Esse receio era reforçado pelo temor de que também os oficiais da Polícia Militar e delegados de polícia questionassem a legalidade da presença dos defensores sem o respectivo ato administrativo de lotação funcional. Esta situação foi relatado pela oposição à Administração da Defensoria, que a este tempo ocupava a direção da ADPERJ, durante a Assembleia Geral Extraordinária da Associação Nacional dos Defensores Públicos – AGE ANADEP/Fórum Justiça⁸, ocorrida dia 7 de abril de 2014,

8 Essa Assembleia Geral Extraordinária foi analisada in: ALVES; LAVIGNE, 2014.

por iniciativa do Fórum Justiça⁹, com o objetivo de avaliar a atuação das Defensorias Públicas nas manifestações de junho de 2013 e de traçar estratégias de atuação em possíveis manifestações futuras no período da Copa do Mundo, que aconteceria naquele mesmo ano. Nessa ocasião, fazendo um balanço sobre as manifestações de 2013, a presidente da ADPERJ, Maria Carmem (ALVES, 2014, p. 17),

Revelou que grupo de defensores públicos se colocou à disposição da Chefia para ir às manifestações, mas que nada foi feito sobre isso. [Ela] defendeu que sem atuação institucional organizada nas manifestações [haveria] o enfraquecimento do usuário do serviço, pois o defensor público ficaria sem condições de atuar sem uma atribuição e sujeito a punição administrativa.

Pode-se ter ideia do receio de serem alvo de procedimento administrativo disciplinar pelo conteúdo dos encaminhamentos definidos na AGE/ANADEP. Estes se deram no sentido de: (i) apoio aos defensores públicos que participarem das manifestações, seja no exercício de suas atribuições, seja voluntariamente; (ii) o posicionamento associativo contrário à instauração de eventuais procedimentos administrativos contra tais defensores públicos; (iii) a interlocução da ANADEP com a Secretaria Especial para Grandes Eventos; (iv) e a produção, pelas associações

9 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. Busca potencializar o exercício e a produção de direitos, no eixo da democracia e com o paradigma dos direitos humanos e, nesse sentido, 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. Para mais informações conferir: <http://www.forumjustica.com.br/>. Acesso em: 8 out. 2015.

estaduais, de comunicação aos seus associados garantindo respaldo contra eventuais ameaças de procedimento administrativo disciplinar. Para cumprir esses encaminhamentos, foi apontado um Grupo de Trabalho Pro Tempore junto à ANADEP composto por treze defensores públicos provenientes de todas as regiões do País (Cf. ALVES, 2014, p. 30).

Politicamente, a postura dos defensores públicos fluminenses envolvidos nesse caso não era necessariamente de identificação com as causas e bandeiras levantadas pelos manifestantes detidos, mas passava majoritariamente pela questão relativa ao exercício do múnus público do defensor e sua autonomia para agir sem ameaças administrativas. Comparava-se a atitude da Defensoria Pública com a demonstrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ), que operou proativamente na garantia das prerrogativas dos advogados e, ainda que de forma controvertida, apoiou coletivos de advogados que fizeram a verdadeira assistência jurídica aos manifestantes quando estes foram detidos. Entre os defensores, de modo geral, existia a identificação com a pauta da contenção da violência policial, de defesa dos direitos fundamentais e das garantias processuais, com especial atenção ao papel da Defensoria. Nesse sentido, na AGE ANADEP/Fórum Justiça ponderou-se que

Da mesma forma que a autoridade policial teria o dever de dar ordem de prisão em caso de flagrante delito, o defensor público teria o dever também de defender o preso naquele momento. Esse exercício funcional, de caráter excepcional por sedar fora do órgão de execução ao qual o defensor estaria vinculado, encontra-se justificado pela im-

periosa necessidade de dar concretude ao direito de defesa frente ao incremento de mecanismos repressores. Tal ação apresenta-se como residual, já que, em primeiro lugar, deve-se defender a atuação institucional planejada em conformidade com o rearranjo das agências estatais do sistema de segurança. Um contraponto à omissão da instituição formar-se-ia, então, em prol da garantia do direito de defesa, correspondente ao chamado da sociedade civil. (Cf. ALVES, 2014, p. 28-29)

Apesar de o abuso de poder desdobrado em prisões para averiguação, impedimento de contato entre presos e seus advogados em delegacias de polícia e uso excessivo da força para dispersão de manifestantes, sem contar a prisão e a ameaça de advogados, ter sido identificado em diferentes estados do País, com principal foco em São Paulo e no Rio de Janeiro, conforme relatório da Anistia Internacional sobre as manifestações de 2013 no Brasil e o direito ao protesto (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014, p. 24), este tipo de discussão relativa aos requisitos para atuação da Defensoria Pública só esteve presente no Rio de Janeiro.

Segundo o relato de lideranças associativas da Defensoria Pública, no Pará os defensores atuaram de forma desimpedida (ALVES, 2014, p. 21). Em Minas Gerais, compuseram um comitê intersetorial composto por membros do Ministério Público, Polícia Militar, Defensoria Pública e movimentos sociais (ALVES, 2014, p. 24). No Rio Grande do Sul, a instituição criou uma estrutura em que defensores participavam identificados com coletes. O setor da comunicação da Defensoria Pública gaúcha também acompanhou (ALVES, 2014, p. 27) as manifestações.

No Distrito Federal, houve a produção de uma cartilha e disponibilização de telefone de contato, e defensores atuaram diretamente em delegacias na defesa de manifestantes (ALVES, 2014, p. 8).

Em São Paulo, a Administração da Defensoria foi notificada pela Polícia Militar de que seus membros estavam atuando sem lotação funcional com a intenção de que esta os punisse administrativamente. Contudo, a Administração arquivou a notificação e não se deu seguimento a processo disciplinar. O representante da Associação Paulista de Defensores Públicos (APADEP) relatou:

Quanto à ida espontânea de defensores nas manifestações apontou que, no estado de São Paulo, é inviável dizer que o defensor público não pode agir como tal e que não tem prerrogativa. "Se não há defensor público com atribuição direta para agir, não se poderia dizer, em hipótese alguma, que aquele que age espontaneamente não possui todas as garantias do cargo." No entanto, ressaltou que, para ele, a melhor maneira de agir é por meio da instituição preparada e organizada. (ALVES, 2014, p. 28)

Esse quadro em que a Defensoria Pública fluminense coloca-se de modo singular frente às demais citadas reforça o quadro de coligação da administração institucional com as políticas de repressão e cerceamento do acesso à Justiça daqueles que representavam resistência ou ameaça ao projeto político do PMDB para a cidade e o estado. As manifestações se voltaram, em determinado momento, abertamente em oposição à política de transportes da Prefeitura e contra o governador do estado, tendo por pautas a redução dos preços das passagens e o

Fora Cabral. Houve os movimentos de ocupação da Aldeia Maracanã, da Cinelândia, o Ocupa Cabral e os atos contra a Copa do Mundo durante a Copa das Confederações, que tinham forte cunho de oposição.

Ainda, este grande receio de atuar independente da Administração deu-se apesar de Lei Orgânica da Defensoria Pública destacar a instituição como expressão e instrumento do regime democrático, à qual cabe a proteção dos direitos humanos e a defesa judicial e extrajudicial dos necessitados, bem como a promoção da mais ampla defesa dos seus direitos fundamentais¹⁰. Para executarem a sua destinação institucional prevista em lei, os defensores viram necessidade de respaldo em ato administrativo que lhes atribuisse lotação funcional para estarem assegurados contra processo administrativo disciplinar. Este fato revela uma incongruência a ser destacada, pois não comete falta funcional quem age em cumprimento da lei. Nitidamente, um ato administrativo, ou melhor, a sua ausência, objetou o exercício de uma garantia legal e afetou a garantia do direito fundamental de manifestação e de garantias de defesa contra abusos policiais, o que aponta para a preponderância da política sobre ordem normativa.

Nessa ocasião, a utilização da ameaça de processo administrativo disciplinar para impedir a presença de defensores públicos nas ruas durante as manifestações

10 A Lei Complementar n. 80/94, alterada pela Lei Complementar n. 132/09, prevê no art.1º: A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. A mesma Lei Complementar, no seu art. 3º-A, X, prevê como um dos seus objetivos: 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.

aponta, mais uma vez, a utilização dos poderes conferidos à Chefia institucional para fazer valer a sua vontade política, o que, ao que se pode inferir, corresponde favoravelmente ao comportamento desenvolvido por outras agências do Executivo Estadual, como as Polícias Civil e Militar.

5 O caso da revogação da liminar

Outro caso que aponta um ostensivo favorecimento dos interesses políticos do PMDB pelo defensor público-geral foi o pedido requerido por ele, no dia 25 de março de 2014, em conjunto com os coordenadores do NUTH e do NUDEDH, de revogação de liminar concedida à própria Defensoria Pública na defesa dos moradores da Vila Autódromo, o que resultou na piora da posição de comunidade assistida pela instituição em processo que discutia sua remoção. Mendes (2014) analisa jurídica e politicamente o caso e assevera:

Com o argumento de que moradores que aceitaram o reassentamento estavam impossibilitados de realizar a mudança para o novo local, a Chefia e seus cargos de confiança requereram a suspensão da própria decisão, jogando por terra não só a vitória jurídica dos moradores que lutam, mas também a confiança em seus representantes processuais e o conjunto da defesa jurídica empreendida por 21 anos. Além disso, partindo de uma premissa equivocada, a Defensoria estimulou a nefasta prática municipal de colocar um grupo que, por diversos motivos, aceitou sair da comunidade, contra o grupo que tenta garantir o exercício do direito à moradia no próprio local, ao invés de buscar resguardar os direitos de todos.

É, talvez, inédito assistir representantes jurídicos públicos atuando contra a própria decisão obtida em sede liminar, dispensando qualquer atividade da parte contrária. Trata-se de uma espécie de “suicídio processual”, mas que, lamentavelmente, atingiu de forma grave direito alheio. Em perfil oficial na rede social, a defensoria geral comunica a “derrubada” (sic) de sua própria liminar, nos seguintes termos: “Defensoria Pública derruba liminar que impedia mudança de 300 famílias da Vila Autódromo para o Parque Carioca – A Defensoria Pública derrubou na noite desta terça-feira, 25, a liminar que impedia a demolição, e consequentemente, a mudança de cerca de 300 famílias da Vila Autódromo para o Parque Carioca. Por meio do Núcleo de Terras e Habitações (NUTH) e do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH), a Defensoria entrou na Justiça com pedido de suspensão parcial da liminar que não deixava os moradores efetuarem a mudança” (Perfil DPGE).

Ele continua avaliando:

A posição da Chefia é equivocada, também, pelos seguintes motivos: a) em nenhum momento a decisão, ora suspensa, impede a mudança dos moradores para o Condomínio Parque Carioca; b) quem determinou a proibição da mudança foi a Prefeitura, ferindo os direitos dos moradores que assinaram o contrato de reassentamento do Minha Casa Minha Vida; c) não havia qualquer necessidade de suspender a decisão judicial, já que uma simples negociação com a Prefeitura ou uma medida jurídica adequada poderia garantir a mudança dos moradores; d) **o coordenador do Núcleo atuou diretamente contra o interesse dos moradores, que historicamente são atendidos pelo órgão,**

e que resistem contra a remoção e os entulhos gerados; e) o conflito de interesses não foi resolvido com a atribuição de um defensor tabelar (para atender o grupo, mas com a infidelidade na representação jurídica daqueles moradores; f) o presidente da associação de moradores, os seus diretores e demais moradores que resistem não foram chamados para participar das discussões ou conhecer o requerimento.

Cabe ressaltar que, apesar de o Núcleo já ter sofrido a intervenção em 2011, ele continuou apresentando-se como uma resistência aos projetos de remoção¹¹, o que sugere alguma eficácia à resistência empreendida pelos movimentos sociais e pelos defensores públicos. O Núcleo prosseguiu na defesa de comunidades ameaçadas, ainda que enfrentando a postura hostil da própria coordenação. Este trabalho pôde prosseguir, em grande medida, pela titularização ocorrida, que possibilitou o retorno ao Núcleo de importantes figuras da Defensoria Pública na questão da moradia. É justamente nesse cenário que

Ao invés de celebrar as vitórias jurídicas, ou utilizá-las para vantajosos e bem ponderados acordos judiciais, sempre com a aceitação dos moradores, o coordenador e o chefe institucional parecem cada vez mais afoitos na realização de acordos que não são discutidos adequadamente com os interessados e cuja elaboração tem como protagonista, justamente, o Poder Público municipal, representado por sua Procuradoria Geral. Cons-

11 "Passados três anos da intervenção, o Núcleo – reestruturado com três defensoras titulares (concurso interno) e três coordenadores de confiança da Chefia – se encontra, infelizmente, em uma situação parecida. Atuando ainda para a Vila Autódromo, mas também em casos emblemáticos como Providência e Indiana (Tijuca), o órgão obteve decisões judiciais importantes, obrigando a Prefeitura a apresentar projetos urbanísticos, realizar audiências públicas e suspendendo demolições de casas negociadas, cujos escombros e entulhos geram um efeito devastador nos moradores que permanecem e resistem nas áreas afetadas pela remoção". Cf. Id.

cientes da operação em andamento, moradores da Vila Autódromo, Providência e Indiana têm procurado apoio em várias instâncias de organização comunitária e institucional. (MENDES, 2014)

Este modo de agir caracteriza mais uma vez a sobreposição de posições políticas da Administração da Defensoria sobre a atuação judicial. Não foi seguido o rito previsto para o conflito de interesses, ou seja, a nomeação de membro tabelar, e não foi consultada a comunidade defendida, o que indica atuação autoritária da Chefia de desrespeito ao defensor natural do processo e às prerrogativas funcionais e a alienação dos principais interessados na causa quanto às ações empreendidas pelos seus representantes judiciais.

Esse caso ganha complexidade em virtude da propaganda realizada pela Administração na defesa da revogação da liminar. O argumento utilizado era de que inúmeras famílias que já haviam concordado em sair dos imóveis poderiam agora ter acesso mais rápido às unidades do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, o que é rebatido pelos defensores, que alegam que a liminar não obstruía essa mudança, somente impedia a derrubada das casas daqueles que decidiram permanecer. De fato, houve uma reunião da Chefia com moradores que haviam decidido sair da comunidade, os quais teriam consentido com a revogação (Cf. G1 RIO, 2015). Os defensores alegam que os moradores foram erradamente instruídos sobre os reais efeitos da decisão liminar, já que ela não obstruía a mudança, e que foram conduzidos a consentir com a sua revogação de acordo com os interesses da Prefeitura que, desse modo, enfraqueceria a situação daqueles que resistiam e tinham seus direitos assegurados por ela.

A relevância desse caso emerge também devido à interferência direta da Chefia no processo judicial, avocando a competência dos defensores que atuavam anteriormente. Esse foi um comportamento diferente dos dois outros casos, em que a Administração fez valer a sua política mediante o constrangimento dos defensores, mudança de coordenação, ou seja, mediante o enfraquecimento dos mecanismos funcionais de acesso à Justiça. Entretanto, mais uma vez, caracteriza-se uma relação de subserviência aos interesses da Prefeitura, pois, independentemente da legitimidade da sua ação, ela favoreceu mais uma vez os interesses da municipalidade.

6 A política judicial

Doutrina básica do Direito Administrativo¹² reconhece a diferenciação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em termos de funções típicas e atípicas, de modo que cada um desses Poderes cumpre, de forma atípica, com funções típicas dos outros Poderes. Desse modo, além de funções típicas do Executivo como planejamento, pagamento de pessoal, execução de políticas públicas, este Poder também legisla decretos e normativas internas e realiza julgamentos, como os procedimentos administrativos disciplinares (PAD) e arbitra conflitos, como no caso dos recursos administrativos contra decisão

12 "A cada um dos Poderes de Estado foi atribuída determinada função. Assim, ao Poder Legislativo foi cometida a função normativa (ou legislativa); ao Executivo, a função administrativa; e, ao Judiciário, a função jurisdicional. Entretanto não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes. Há, sim, preponderância. [...] Por essa razão é que os Poderes estatais, embora tenham suas funções normais (funções típicas), desempenham também funções que materialmente deveriam pertencer a Poder diverso (funções atípicas), sempre, é óbvio, que a Constituição o autorize. [...] O Judiciário, afora sua função típica (função jurisdicional), pratica atos no exercício de função normativa, como na elaboração dos regimentos internos dos Tribunais (art. 96, I, "a", "CF) e de função administrativa, quando organiza os seus serviços (art. 96, I, "a", "b", "c"; art. 96, II, "a", "b" etc.)" (CARVALHO FILHO, 2009, p. 2-3).

de instância inferior na Administração Pública. Da mesma forma, o Legislativo administra seus funcionários, organiza sua polícia legislativa e julga pedidos de cassação de mandatos e crimes de responsabilidade do chefe de Estado, contendo atribuições executivas e judiciárias.

No Sistema de Justiça, por sua vez, chefes das instituições essenciais à Justiça: presidentes de Tribunais, procuradores-gerais de Justiça e defensores públicos-gerais, bem como os colegiados superiores dessas instituições, possuem competências orçamentárias, para planejamentos estratégicos, levantamento de informações, abertura de concursos, criação de órgãos, núcleos, coordenadorias especiais, além de normatizar o funcionamento dos órgãos, do atendimento ao público e de regulamentar a lotação dos membros e demais funcionários. Logo, legislam e executam políticas. Somam-se a isso suas competências ligadas ao julgamento administrativo de demandas e instauração de procedimentos disciplinares, de tal forma que o conjunto do exercício dessas funções executivas, legislativas e de julgamento administrativo no âmbito das instituições do Sistema de Justiça compõem o governo judicial em uma perspectiva política, o que será detalhado mais abaixo, sendo fruto da aplicação do conceito de “sociedade política” de Gramsci às instituições do Sistema de Justiça.

Esse governo judicial representa um espaço onde circulam vontades políticas carregadas de diferentes projetos de poder para essas instituições, que o disputam por vias eleitorais. Grupos de membros das instituições disputam as eleições que determinam o conteúdo desse governo judicial. Enfrentam-se grupos de diferentes matizes,

por vezes caracterizados pelo personalismo, mas também por concepções conservadoras-corporativistas e, também, republicanas e democratizantes. Esse governo judicial, por lidar com políticas orçamentárias e por interferir na atuação institucional, impacta políticas públicas e também busca, junto ao Executivo e ao Legislativo, otimizar os meios de executar seus programas. Possui, dessa maneira, papel relevante face às demais esferas governamentais, de modo que a sua existência implica tomadas de posição que podem configurar acordos e alianças políticas para com grupos políticos externos às instituições.

As consequências desse cenário não têm sido debatidas e evidenciadas o suficiente, o que tem escamoteado uma série de relações políticas incongruentes com o discurso de estrita legalidade quanto ao funcionamento do Sistema de Justiça. Sua análise visa enriquecer o horizonte de interseção entre a Ciência Política e do Direito. Os casos sob análise demonstram que a perspectiva do governo judicial é uma perspectiva eminentemente política que congrega a disputa da supremacia na instituição, seja pela conquista da hegemonia nas eleições, seja pelo exercício da dominação ao contarem com o poder de coerção da Chefia institucional. Nesse sentido, para entender o terreno da política judicial, vale o resgate que Carlos Nelson Coutinho faz de Antonio Gramsci. A intenção é utilizar essa chave para compreender as movimentações políticas dentro da Defensoria Pública, ou seja, a sua política judicial.

"A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como 'domínio' e como 'direção intelectual ou moral'. Um grupo é dominante dos grupos sociais adversários que tende a 'liquidar' ou a submeter também mediante a força armada;

e é dirigente dos grupos afins ou aliados.” Nesse texto, o termo *supremacia* designa o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a *hegemonia* e a *dominação*, o *consenso* e a *coerção*. (COUTINHO, 1999, p. 130)

A concepção de Gramsci sobre hegemonia e dominação se articula com a sua descrição do “Estado ampliado”, que engloba a sociedade política, caracterizada como o Estado em sentido estrito, “que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante mantém o monopólio legal da repressão e da violência” (COUTINHO, 1999, p. 127) e a sociedade civil, “formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais [...]” (COUTINHO, 1999, p. 127), que integram os “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, “organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política” (COUTINHO, 1999, p. 129).

Diante da divisão sociedade política e sociedade civil, buscamos pensar o Sistema de Justiça como componente típico da primeira, sendo o Direito visto classicamente como instrumento de dominação de classe, detentor por definição do monopólio do uso da força e elemento intrínseco aos poderes de Estado. O caráter de dominação de classe é ressaltado pelas políticas de enfraquecimento das posições de defesa dos movimentos sociais nos casos analisados, mas esse acréscimo ao poder coercitivo do Estado não se dá sem a colaboração de parte considerável dos membros da Defensoria Pública, que garante seu “consenso ativo e organizado como base para a domina-

ção” (COUTINHO, 1999, p. 129), ou seja, sem a conquista da hegemonia interna da instituição.

Esse exercício de dominação não se limita somente ao reforço da coerção estatal sobre os movimentos sociais, mas também incide sobre os segmentos internos da instituição que se opõem a essa política. São as funções do governo judicial que conformam o caráter de sociedade política da instituição. Predomina, assim, o caráter de Estado em sentido estrito da Defensoria Pública enquanto “aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente (...)” (COUTINHO, 1999, p. 130).

Por sua vez, a unidade entre sociedade política e sociedade civil, que se estabelece na figura do “Estado ampliado”, também pode ser trazida para o âmbito da Defensoria Pública, quando os grupos que disputam a supremacia interna buscam obter a adesão da maioria para estabelecer uma posição hegemônica que permite a eleição para a Chefia institucional e, utilizando-se dos poderes de coerção típicos do governo judicial, impõe o controle coercitivo sobre os opositores. Para a conquista da hegemonia, os grupos precisam estruturar estratégias políticas e obter ganhos organizacionais que os proporcionem propagar seus projetos, receber adesões, ocupar os cargos, manter a unidade, implementar sua política e melhor resistir aos grupos opostos. Formam-se, assim, verdadeiros grupos políticos que, dentro da instituição, exercem o papel de partidos políticos, que, para além de polêmicas internas, reproduzem os interesses de classe distribuídos socialmente.

A política judicial, como esse terreno da hegemonia e da dominação dentro do Sistema de Justiça, ao que

podemos extrair dos casos, por vezes irá se impor sobre as prerrogativas de legalidade que servem como limitações normativas ao exercício do poder do chefe institucional. O exercício da supremacia se inscreve na linguagem predominante da violência e se autonomiza frente ao Direito, valendo-se dele simbolicamente como ideologia e retórica, atuando como discurso de neutralidade que procura alijar as relações da instituição com movimentos sociais, enfraquecendo os segmentos opositores. Vejamos essas relações no caso da eleição para defensor público-geral para o mandato de 2011-2012.

O grupo vencedor, capitaneado por Nilson Bruno, utilizou-se de uma campanha baseada no *slogan* "Defensoria para os Defensores"¹³, explorando a percepção difundida em parte dos membros de que a Defensoria estaria sendo ocupada por movimentos sociais e partidos políticos com interesses estranhos à carreira. Esse discurso encontrou franca repercussão com o corporativismo fincado às demandas assalariadas, aludindo à aspiração de muitos defensores à equiparação da carreira aos ganhos e status auferidos pelos membros do Ministério Público e da Magistratura. Para tanto, passaria a requerer uma boa relação com a fonte pagadora, o governo estadual, com o qual o candidato não escondeu ter afinidades e amizades pessoais, fato que assegurava maior confiança junto aos defensores públicos no alcance dos seus anseios de ordem financeira. Nesse sentido, convergia a necessidade de

13 Em nota convocando para ato contra a Administração, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia alude: "O *slogan* que levou o atual defensor-geral ao Poder – DEFENSORIA PARA OS DEFENSORES – é o retrato de um retrocesso orquestrado. A pessoa certa no lugar certo, na hora certa. Comprometido apenas com as melhorias de carreira e com seus apaniguados, cumpre com maestria e truculência a missão de desmonte da Instituição Democrática e de avanço do projeto de exclusão e extermínio em curso no estado do Rio de Janeiro" (Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM-RJ, 2011).

derrotar os setores da Defensoria Pública que mais resistência ofereciam às políticas do governo do estado e do município com a subserviência à política do PMDB do Rio de Janeiro para o atingimento dos objetivos corporativos hegemônicos dentre os defensores públicos. A derrota dos grupos que representavam a relação com os movimentos sociais se deu em primeiro lugar na eleição para a Chefia, mas ainda restaria derrotá-los no âmbito da ADPERJ e das atuações funcionais. Cabe ressaltar que essa equação garantiu a reeleição desse grupo para mais um mandato.

Esse quadro fica evidente nas defesas da Administração e dos defensores públicos do NUTH no primeiro caso analisado. A intervenção é nitidamente política, tanto que nenhum argumento jurídico é trazido pela Administração a sua intervenção. Ela é baseada em relações inadequadas com os movimentos sociais e a ausência de afinidade política dos defensores públicos com a Administração. O jornal *Folha de S. Paulo* noticiou o conflito da seguinte maneira:

O defensor-geral Nilson Bruno nega que a mudança tenha ocorrido em razão dos questionamentos das obras. Ele afirma que o núcleo não dialogava com a direção da instituição. Diz ainda que o grupo se envolveu excessivamente com movimentos sociais e não buscava negociar com a Prefeitura. [...] Em sessão na Assembleia Legislativa do Rio em homenagem ao núcleo, no dia 19 de abril, a defensora Adriana Brito, ex-integrante do NUTH, expôs a briga interna. Ela criticou a saída de Fraenkel. "Isso mostra na prática que o trabalho que vem sendo feito não está tendo apoio." O defensor-geral afirma que o grupo não tinha diálogo nem '**afinação política com a nova administração**'.

Ele avalia que a relação dos defensores com os movimentos sociais **'era além do institucional'**. **'Muitos movimentos estão vinculados a partidos. Parecia que o núcleo era parte do movimento social'**. Fraenkel alega que a relação era parte do trabalho. (NOGUEIRA, 2011) (grifo nosso)

A Chefia institucional passa a caracterizar os defensores públicos como partidários, em contrariedade à posição de distanciamento que apregoa ser a adequada à institucionalidade jurídica. Contudo, o faz ao mesmo tempo em que alega a falta de afinidade política com a nova administração, ou seja, esta também possuiria um caráter político. Pode-se inferir disso a existência de um jogo de diferenciação que busca desmerecer a posição política de apoio aos movimentos sociais como incabível, enquanto que somente é cabível a sua posição política de sustentação ao governo estadual e municipal. A atuação em favor do governo do PMDB fluminense é apresentada como apartidária, naturalizada.

O discurso da partidarização inadequada, quando esta é ligada aos movimentos sociais, e o obscurecimento da vinculação política, que leva à legitimação da coligação entre o defensor público-geral e o governo do estado e a Prefeitura, atua no encobrimento do terreno da política judicial apontando como única política aceita aquela que corresponde ao corporativismo hegemônico na instituição. Por ser o valor predominante dentre os membros da Defensoria Pública, e talvez de todas as instituições da burocracia estatal, o corporativismo figura como o discurso neutro e apartidário que funciona como referência de acusação dos grupos dissonantes como políticos e partidários.

Nesse sentido, importa reconhecer que, da conformação desses grupos políticos, dos quais é indissociável alguma conotação ideológica, não se pode excluir o papel do corporativismo enquanto principal ponto de apoio dos grupos mais conservadores. É sob o prisma do corporativismo, com seus valores de meritocracia, nivelamento salarial com outras carreiras a todo custo, incluindo a fidelização política à fonte pagadora, glamourização da estética institucional¹⁴ e elitismo, que se organiza o extremo conservadorismo na instituição. No outro extremo figuram aqueles identificados com as pautas de democratização do Sistema de Justiça, tais como maior participação da sociedade civil no orçamento e no planejamento estratégico, atuação junto às demandas dos movimentos sociais e implementação da Ouvidoria Externa. São esses, ao longo dos casos observados, que mais publicizam as ações políticas da Administração e que vão organizar a oposição. Vale lembrar que mesmo este grupo não pode abandonar por completo o corporativismo institucional, sob pena de não apresentar um discurso plenamente habilitado para disputar a política institucional. Para ganhar a hegemonia é necessário absorver e dar respostas às demandas salariais constantes dos membros.

14 Por glamourização da estética institucional se procura nomear a busca por equiparar o status do defensor público ao status do magistrado e do membro do Ministério Público não só em termos de ganhos salariais, mas do luxo das festas, as roupas, bens de luxo e outras simbologias. Como exemplos, a confraternização do fim do ano de 2012, promovida pela Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ), foi realizada no Copacabana Palace e as revistas da Associação buscavam destacar os defensores à moda das colunas sociais.

Conclusões

A perspectiva da política judicial traz a necessidade de se compreender as relações existentes nas instituições do Sistema de Justiça tanto em seu cenário interno, em que atuam grupos políticos partidários de projetos conflitantes para as instituições, como em suas relações com o processo político mais amplo, abrangido pelas relações de poder entre partidos institucionalizados, movimentos sociais e o conjunto de interesses econômicos e sociais. Diante desse complexo de relações, faz-se necessário observar o funcionamento do Sistema de Justiça para além dos papéis que as agências exercem dentro do âmbito do processo judicial. A chave privilegiada de análise e de ação para entender a efetividade dos direitos deve ser, assim, uma análise política que contemple a conjuntura da correlação de forças internas e suas relações com as forças externas às instituições. A perspectiva da política judicial privilegia o campo de ação política dos atores institucionais, no qual operam táticas eleitorais, estratégias políticas de resistência, disputa de hegemonia e formas políticas de coerção que se valem do poder conferido à Chefia institucional, cuja compreensão pode ser facilitada por ferramentas conceituais tais como supremacia, dominação, hegemonia, Estado ampliado, sociedade civil, sociedade política e partidos políticos.

Os casos narrados em relação ao comportamento do defensor público-geral do Rio de Janeiro e do grupo que o acompanhava na gestão de 2011 a 2014 exacerbaram essa relação com as forças políticas internas à Defensoria, que lhe davam suporte a partir de uma hegemonia conservadora e corporativista, e com forças políticas

externas, notadamente aquelas do PMDB fluminense, que geria a Prefeitura e o governo do estado do Rio de Janeiro naquele período, e também os setores econômicos que lhe davam suporte. Pode-se dizer, com base nesses casos, que a Defensoria Pública teria atuado de modo similar a uma secretaria de governo ligada aos interesses da fração dominante no estado e na Prefeitura do Rio de Janeiro, principalmente no tocante aos projetos urbanísticos para a cidade, que envolvia a remoções de inúmeras famílias e de comunidades inteiras, o que diz respeito ao primeiro e ao último casos analisados.

De forma omissa, ao não permitir a atuação de defensores públicos nas manifestações de junho de 2013, a instituição favoreceu a política do governo estadual, executada pela força policial, de repressão aos manifestantes, tolhimento de liberdades e garantias de defesa e utilização constante de abuso policial para conter e dispersar protestos. Com os relatos apresentados, contudo, não se pode dizer que a Administração da Defensoria quis colaborar com essas violações de direitos, mas somente que, objetivamente, inibiu a presença de defensores públicos que poderiam ter inibido ou constrangido com maior efetividade os abusos que se seguiram. Tal fato, entretanto, não impede a atribuição de algum grau de responsabilidade política a esta omissão.

Estes fatos revelam também que a política institucional do grupo que obtém a supremacia no cenário da política judicial interfere na efetivação de direitos. Segundo os casos analisados, pode-se dizer que ela se impõe sobre a lei positivada na medida em que detém os recursos para implementação de mecanismos funcionais que a garantam,

bem como o poder de nomear os coordenadores que irão zelar pelo controle dos desvios. Ela pode, igualmente, como pode ser observado no último caso, interferir diretamente na atuação processual de acordo com os objetivos institucionais, ainda que passando por cima da autonomia funcional e as prerrogativas que lhe cabem.

No terreno da política judicial, portanto, é realizada, com maior ou menor constrangimento, dependendo da correlação de forças, a seleção dos direitos que serão priorizados institucionalmente. Este cenário aponta para a submissão do poder normativo do Direito, pois há a inversão da escala de importância das normas jurídicas: prevalece o projeto de poder expresso em normas inferiores como as resoluções, os editais e também os procedimentos disciplinares, que estão na ponta da cadeia normativa, disciplinando diretamente a atuação do defensor público.

O conjunto de funções conferidas à Administração da instituição caracteriza o governo judicial, que detém o conjunto dos instrumentos de coerção e disciplina que permitem a implementação da lei ou instauram obstáculos à sua implementação, oferecendo resistência a ela. Nesses casos, o Direito é levado em conta principalmente como uma variável no cálculo político. Para a perspectiva do governo judicial, a pirâmide legal que determina competências é invertida: não é a lei que determina a atuação das agências do sistema, mas é a política institucional hegemônica nessas agências que determina quais e como as leis serão aplicadas. Como essa política se expressa normativamente por meio de resoluções, portarias e outras formas de regras inferiores, além do controle exercido pela ameaça de instauração de procedimentos disciplinares,

levanta-se o caso de, em última instância, serem essas regras inferiores que determinem o funcionamento dos mecanismos de acesso à Justiça, pautando assim a qualidade da garantia judicial de direitos. Remete-se aqui, mais uma vez, aos casos de atuação da Administração contrariamente aos interesses dos moradores assistidos, os constrangimentos sofridos por eles e pelos defensores públicos do NUTH, o desrespeito à autonomia funcional dos mesmos e, por fim, à ameaça sofrida pelos defensores públicos de sofrerem PADs por atuarem nas manifestações de junho de 2013 e nas delegacias sem a autorização da Administração Superior da instituição, apesar de a Lei Orgânica da Defensoria Pública franquear essa atuação.

Referências

ALVES, Vinícius. *Relatório Geral Assembleia Geral Extraordinária – AGE ANADEP/Fórum Justiça: Defensoria Pública: ação estratégica para a garantia de direitos em manifestações populares*. Rio de Janeiro, 2014, p. 17. Disponível em: <<http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/Memoria-AGE-ANADEP-FJ-final.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2015.

ALVES, Vinícius; LAVIGNE, Rosane M. Reis. Estudo de caso: Assembleia Geral Extraordinária AGE ANADEP/Fórum Justiça: Defensoria Pública: ações estratégicas para a garantia de direitos em manifestações populares. In: IV Seminário Direito, Pesquisa e Movimentos Sociais, 2014, Curitiba. *Anais do IV Seminário Direito, Pesquisa e Movimentos Sociais*. Curitiba: IPDMS, 2014. v. 1. p. 1.121-1.138. Disponível em: <<http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/anais-ipdms-2014.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2015.

ANISTIA INTERNACIONAL. "Eles usam uma estratégia de medo": proteção ao direito ao protesto no Brasil. 2014, 24 p. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Eles-usam-uma-estrat%C3%A9gia-de-medo-Prote%C3%A7%C3%A3o-do-direito-ao-protesto-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

BURAWOY, Michael. *Marxismo sociológico*: quatro países, quatro décadas, quatro grandes transformações e uma tradição crítica. Trad. Marcelo Cizaurre Guirau, Fernando Rogério Jardim. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2014.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. 22. edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, 1.181 p.

COUTINHO, C. *Gramsci*: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, v. 98, n. 2, mai. 2004.

GOERTZ, Gary. *Social Science Concepts: a user's guide*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere* – Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. *Cadernos do Cárcere* – Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. *An Introduction to Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

LAVIGNE, Rosane M. Reis. *Fórum Justiça: Política Judicial em Debate*. R. EMERJ, Rio de Janeiro, vol. 18 – nº 67 (Edição

Especial), 2015. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista67/revista67_467.pdf. Acesso em 24 outubro 2015.

_____. *Política judiciária no Conselho Nacional de Justiça: e a perspectiva de gênero?* 96f. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8584/DISSERTACAOdefinitivo_23JAN2013_FGV.pdf?sequence=5>. Acesso em: 24 outubro 2015.

MENDES, Alexandre F. *A nova luta da Vila Autódromo e dos moradores que resistem à remoção: reconstruir a Defensoria Pública e sua autonomia*, 2014. Disponível em: <<http://uninomade.net/tenda/a-nova-luta-da-vila-autodromo-e-dos-moradores-que-resistem-a-remocao-reconstruir-a-defensoria-publica-e-sua-autonomia/>>. Acesso em: 7 out. 2015.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. *Direito e sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 2, junho 2008.

Publicações em meio eletrônico:

ADPERJ. "AGE repudia conduta da Chefia em relação ao NUTH". In: ADPERJ, 4 abr. 2014a. Disponível em: <http://www.adperj.com.br/noticias_detail.asp?cod_blog=85>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. "ADPERJ convida para o evento: 'Reflexões sobre o levante democrático de junho/2013'". In: *Fórum Justiça*, 2 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.forumjustica.com.br/pb/adperj-convida-para-o-evento-reflexoes-sobre-o-levante-democratico-de-junho2013/>>. Acesso em: 15 out.2015.

_____. "ADPERJ oficia Chefia sobre atuação da DP durante a Copa", In: *ADPERJ*, 4 jun. 2014b. Disponível em: <http://www.adperj.com.br/noticias_detail.asp?cod_blog=46>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. "ALERJ convoca audiência pública para discutir a situação da Vila Autódromo". In: *ADPERJ*, 3 abr. 2014c. Disponível em: <http://www.adperj.com.br/noticias_detail.asp?cod_blog=84>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. "Audiência Pública na ALERJ debate a política de remoções e o papel da Defensoria Pública". In: *ADPERJ*, 14 abril 2014d. Disponível em: <http://www.adperj.com.br/noticias_detail.asp?cod_blog=87>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. "Nota da ADPERJ sobre a atuação do DPG na greve dos garis". In: *Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP*, Brasília, 11 mar. 2014e. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=19322>>. Acesso em: 6 out. 2015.

BEVILAQUA, A.; CHEREM, G.; PONTES, M. "Nota das titulares do NUTH a respeito dos recentes acontecimentos em Vila Autódromo". In: *ADPERJ*, 28 mar. 2014. Disponível em: <http://www.adperj.com.br/noticias_detail.asp?cod_blog=80>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRITTO, A. et al. "Carta aberta às comunidades, às entidades e aos movimentos parceiros do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública (RJ)". In: *Comitê Popular Rio*, 2011. Disponível em: <<https://comitepopulario.wordpress.com/2011/05/04/carta-aberta-as-comunidades-as-entidades-e-aos-movimentos-parceiros-do-nucleo-de-terras-e-habitacao-da-defensoria-publica-rj/>>. Acesso em: 15 out. 2015.

CARVALHO, Tássia de. "Demolição na Vila Autódromo provoca racha na Defensoria, Prefeitura começa a remover 383 famílias". *O Dia*, Rio de Janeiro, 26 mar. 2014. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-03-26/demolicao-na-vila-autodromo-provoca-racha-na-defensoria.html>>. Acesso em: 6 out. 2015.

COMISSÃO dos estagiários demitidos do Núcleo de Terras e Habitação da DPGE. "Carta aberta dos estagiários demitidos do Núcleo de Terras. Rio de Janeiro" In: *Defensoria Popular*, 6 mai. 2011. Disponível em: <<https://defensoriapopular.wordpress.com/page/2/>>. Acesso em: 24 out. 2015.

FÓRUM JUSTIÇA. *Memória GT Moradia do Fórum Justiça. Fórum Justiça*. Disponível em: <<http://www.forumjustica.com.br/pb/tematicas/terra-e-moradia/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

G1 RIO. "Defensoria derruba liminar que impedia demolição da Vila Autódromo". In: *G1*, 25 mar. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/defensoria-derruba-liminar-que-impedia-demolicao-da-vila-autodromo.html>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

DPMOV. "Defensores públicos do RJ contra a intervenção no Núcleo de Terras". In: *Revista Global Brasil*. Disponível

vel em: <<http://www.revistaglobalbrasil.com.br/?p=684>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

MOVIMENTO Nacional de Luta pela Moradia – MNLM-RJ. "Ato por uma Defensoria comprometida com a vida e com a dignidade da pessoa humana". In: *Defensoria Popular*, 9 mai. 2011. Disponível em: <<https://defensoriapopular.wordpress.com/page/2/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

NOGUEIRA, Ítalo. "RJ muda núcleo que questionava obras para a Olimpíada: Grupo de defensores públicos foi à Justiça contra remoção de favelas para obras viárias". *Folha de S. Paulo*, São Paulo. 10 mai. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1005201124.htm>>. Acesso em: 11 out. 2015.

PRÉDIO da Defensoria Pública é invadido. *O Globo*. 11 abri. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/pre-dio-da-defensoria-publica-invadido-12170234>>. Acesso em: 15 out. 2015.

POSICIONAMENTO da ADPERJ sobre o ocorrido com a comunidade Vila Autódromo. *ADPERJ*, 3'59". 28 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ss-CHW1PRTWc>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

REPÚDIO ao atentado contra o NUTH da Defensoria Pública/RJ. Rio de Janeiro. In: *Defensoria Popular*, 6 mai. 2011. Disponível em: <<https://defensoriapopular.wordpress.com/page/2/>>. Acesso em: 24 out. 2015.

VILA AUTÓDROMO: Cúpula da Defensoria Pública não apoia moradores. Produção: *Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALERJ*. 1'48". Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LngudeVmgTO>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

REGULAÇÃO JURÍDICA, IMPACTOS E GARANTIAS

O Direito

(15/12/2016)

Nem sempre se tem,

Mas, se vem injustiça,

Só lutar convém!

Rodrigo de Medeiros

3

LAS 100 REGLAS DE BRASILIA COMO GARANTIA DEL ACCESO A LA JUSTICIA

Claudio Jesús Santagati*

Abstract

El presente artículo analiza el alcance jurídico de las Reglas de Brasilia en tanto instrumento de protección focalizado en los llamados grupos o colectivos sociales en estado de vulnerabilidad que, en razón de ello, ven afectado el ejercicio de sus derechos fundamentales, entre ellos, el acceso a la Justicia, base en la que se sustenta la llamada "afiliación social" y la ciudadanía como condición de pertenencia al sistema de bienes y servicios que el Estado pone a disposición del conjunto.

Palabras preliminares

El presente trabajo consta de dos partes. La primera enmarca las 100 Reglas de Brasilia en el contexto socio-político-económico en el que tuvo lugar su promulgación (2008), para describir, seguidamente, el contexto jurídico-normativo, sus principios, sus beneficiarios, sus destinatarios etc. La segunda describe el concepto de

* Doctor en Ciencia Jurídicas. Profesor Pontificia Universidad Católica y Universidad del Salvador. (Buenos Aires, Argentina). Profesor invitado: Universidades Bordeaux, Marsella, Toulouse (Francia), Laval y Montreal (Canadá), ICESI (Colombia), UCU (Uruguay), Federal Rio Grande y Porto Alegre (Brasil). Defensor General Adjunto de Lomas de Zamora. Bs. As. (Argentina).

estado de vulnerabilidad al que las Reglas vienen a darle respuesta, asociado a las dos dimensiones bajo las cuales se estructura: (i) exclusión/expulsión del sistema como la *nueva cuestión social* y (ii) la desafiliación, ambas según el enfoque de Castel Las Reglas de Brasilia, como lo veremos a continuación, no se limitan tan sólo a suministrar directrices que promuevan el goce de derechos sino que, a fin de otorgarle cumplimiento a las citadas reglas, instan a los Estados a instrumentar acciones positivas y simultáneas sobre tres planos: (i) políticas públicas, (ii) producción normativa y (iii) adaptación del aparato administrativo.

I Parte

I.1 Introducción

I.1.1 Contexto socio-político-económico de las 100 Reglas de Brasilia

El contexto socio-económico en el cual se promulgan las 100 Reglas de Brasilia hacia el año 2008 estará doblemente atravesado por dos procesos: (i) la consolidación de la segunda fase del neoliberalismo, llamada “neo-extractivista”, y de la que se han generado nuevas formas de exclusión social y pobreza estructural como consecuencia de la captura privada de los recursos naturales y (ii), la internacionalización del paradigma de los Derechos Humanos, la cual se ha dado bajo dos modalidades o tipos: a) una primera modalidad, a la que podemos llamar: expansiva, en la que asistiremos a una suerte de *globalismo jurídico* (FIGUEROA, 2008)¹, consistente en una generalización del enfoque de Derechos Humanos y b) una

segunda modalidad, a la que hemos llamado: *diferenciada*, la cual la veremos expresarse bajo formas, no ya genéricas, como era propio de la primera fase sino, bajo formas de protección diferenciada, lo cual incrementa considerablemente la tutela de los derechos fundamentales generándose con ello una respuesta compensatoria y reparadora frente a los nuevos procesos de exclusión resultantes de la actual fase de extracción/acumulación neoliberal.²

• **Neo-extractivismo:** En paralelo con la toma de consciencia ambiental y ecopolítica (SABOGAL AGUILAR, 2013)³, asistimos a un conjunto de nuevas prácticas situadas en el extremo opuesto al modelo de relación socioambiental y de sustentabilidad promovidos por las Constituciones nacionales, el derecho ambiental interno⁴, (en el caso argentino) y los instrumentos del Derecho Internacional⁵, y a las que se las conoce bajo el nombre de *neo-extractivismo*, por oposición al *extractivismo clásico* (GUDYNAS, 2013)⁶ por cuanto dichas prácticas resultan *contrarias* al patrón de relación/utilización de los recursos naturales basado en la racionalidad socioambiental poniendo en tensión el campo de fuerzas actual en beneficio de una

1 FIGUEROA, Ana María. La filosofía de los derechos humanos. *Investigación y docencia*. ISSN 1851-2844, 2008.

2 La relación entre la creciente predación del medio ambiente y la evolución paralela de los Derechos Humanos fue abordada por Cançado Trindade en: CANÇADO TRINDADE, A. Augusto. The parallel evolutions of International Human Rights protection and environmental protection and the absence of restrictions upon the exercise of recognized human rights. *Revista IDH* (13): 36-74, 1991.

3 La "ecología política", también "ecopolítica", observa Sabogal Aguilar (2013), constituye un nuevo campo de estudio e investigación destinado a analizar las complejas intersecciones que se dan entre los espacios naturales, biológicos, culturales, económicos, políticos, institucionales, empresariales, geográficos, territoriales, simbólicos y otros, en relación con las comunidades, y su hábitat. Relación ésta centrada en el concepto de naturaleza, no ya como stock de recursos, sino como el resultado de una co-evolución que se ha dado a través de los siglos entre el entorno y las comunidades que lo habitan. Vid. SABOGAL AGUILAR, Juliana. Extractivismo minero en Colombia el caso de Marmato-Caldas en clave de ecología política. En: DELGADO RAMOS, Gian Carlo (Coord.). *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y Justicia socioambiental*. Buenos Aires: CLACSO, 2013, p. 171-190.

práctica predatoria y que algunos estudiosos de este fenómeno han calificado como *colonización de la naturaleza* (FISCHER-KOWALSKI, 2000; MARTÍNEZ-ALIER, 2003; BEBBINGTON, 2007; QUIJANO, 2007; DELGADO RAMOS, 2013)⁷.

Las 100 Reglas de Brasilia han previsto una protección específica y diferenciada a la situación descrita mediante la regla 14^a que considera a la "Migración y desplazamiento interno"⁸ como una causa de vulnerabilidad:

• **Regla 14:** También pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad los desplazados internos, entendidos como personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones

4 CN, Artículo 41: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo".

Art. 43, 2º párrafo. "Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva".

Ley General del Ambiente n. 25.675 y Ley n. 25.916 Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

5 Por entre los instrumentos del Derecho Internacional en materia ambiental, citamos: Declaración de Estocolmo de 1972; Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y, por último, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, también conocida como Declaración de Río.

6 GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad* (237): 129-146; Buenos Aires, 2012.

7 FISCHER-KOWALSKI, Marina; HABERL, Helmut. El metabolismo socioeconómico. *Ecología Política* (19). Barcelona: Icaria, 2000. MARTÍNEZ-ALIER, Joan. *Environmentalism of the Poor. A study of ecological conflicts and valuation*. UK: Edward Elgar Publishing, 2003. BEBBINGTON, Anthony. Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras. En: *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP/CePes, 2007. QUIJANO, Anibal. Colonialidad del poder y clasificación social. En: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFOGUEL, A. (Eds.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Universidad Javeriana / Universidad Central / Siglo del Hombre, 2007. DELGADO RAMOS, Gian Carlo (Coord.). *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y Justicia socioambiental*. Buenos Aires: CLACSO, 2013, p. 10.

8 Principios rectores de los desplazamientos internos (Consejo Económico y Social de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2).

de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

• **Internacionalización de los derechos humanos**

a) Fase expansiva

Esta primera fase tuvo lugar hacia los inicios de la década de los '70 y que se extendería hasta los finales de la década de los '90, se caracterizó, como ya lo habíamos anticipado, por una generalización del enfoque o paradigma de derechos humanos que, bajo la forma de un *ius commune* suministraba el marco normativo bajo el cual, los Estados-parte del tratado en cuestión, debían elaborar o adaptar sus ordenamientos internos en conformidad con los principios, derechos o garantías allí consagradas. Sin embargo, hasta la aparición de los nuevos mecanismos de protección regional⁹ e internacional, la tutela de los principios promovidos por los tratados y convenciones ya referidas, era encomendada al derecho interno de cada Estado-parte, debiéndose para ello aplicar los mecanismos establecidos en las Constituciones respectivas o los que ulteriormente pudieran instituirse a ese u otro objeto (QUIROGA LEÓN, 2005)¹⁰. Sin embargo, este sistema de delegación basado en la transferencia de la tutela de derechos a los mecanismos protectorios del derecho interno de cada país, resultaba restrictiva y, a su vez, condicionante del mismo principio de protección consagrado en aquellos instrumentos. Por cierto, en este marco, un Estado-parte muy bien podía alegar – invocando razones del

9 Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH).

10 QUIROGA LEÓN, Aníbal. *Derecho procesal constitucional y el código procesal constitucional*. Lima: Ara Editores, 2005.

mismo derecho interno por el cual se le debía otorgar cumplimiento a dichos tratados –, impedimentos formales o materiales, y de lo que podía resultar, ya sea un condicionamiento, o bien, una denegación de su aplicación, configurándose con ello una verdadera situación paradójica. La resolución de esta paradoja provino de un fenómeno jurídico que Quiroga León (2005)¹¹, llamara *internacionalización de los derechos humanos* y que Castañeda Otsú (2003)¹² lo abordara en el marco de un *proceso de internacionalización* por medio del cual los derechos humanos trascienden, por esta vía, el umbral del derecho doméstico para adquirir una dimensión internacional. Claramente, dicho proceso de internacionalización, tal como hoy se manifiesta, ha venido a invertir la trayectoria jurídica inicial que tomaba como punto de partida de la tutela jurídica al derecho interno y desde aquí hacia el plano internacional. Bajo idénticos principios, Albanese (2008)¹³, por su parte, propone una doble articulación en la cual, a diferencia de los autores precedentes, la internacionalización del derecho deviene correlativa y concomitante respecto de una constitucionalización del derecho internacional en la cual se apoya. Bazán (2009)¹⁴, aunque en un contexto expositivo diferente, agrega que la creciente internacionalización de los derechos humanos “diversifica los retos que se posan sobre la magistratura judicial” a partir de la necesidad de cotejar las situaciones dilemáticas, no ya con la norma, sino con un verdadero conglomerado jurídico integrado,

11 Op. cit.

12 CASTAÑEDA OTSU, S. Jurisdicción supranacional. En: CASTAÑEDA OTSU, S. (Coord.). *Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Jurista Editores, 2003.

13 ALBANESE, Susana. La internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional. En: ALBANESE, Susana. *El control de convencionalidad*. Buenos Aires: Ediar, 2008.

14 BAZÁN, Víctor. ¿La Corte Suprema de Justicia argentina se reinventa, presentándose como un tribunal constitucional? *Cuestiones Constitucionales* (20): 3-63. México: UNAM, 2009.

no sólo por una diversidad de fuentes (Derecho internacional, Derecho convencional, Derecho interno, Constitución), sino también por su permanente interacción que, bajo la forma de un sistema de conexiones e interconexiones, imponen patrones hermenéuticos y no pocos desafíos a los operadores jurídicos quienes deben discurrir ahora en un contexto normativo marcado por complejidades cuantitativas y cualitativas.

b) Fase diferenciada

En la fase diferenciada, a la que podemos situar en el inicio del presente siglo hasta nuestros días, veremos operarse un pasaje de la cantidad (*generalización de las normas y principios*), hacia la calidad (*diferenciación*), en el cual, la protección de los derechos se expresa bajo formas de protección localizada y diferenciada de derechos según modos específicos y propios de verse afectados conforme a la edad, el género, la condición económica, la identidad sexual, biológica o re-asignada, nacionalidad, grupo social, pertenencia a una etnia, creencia, opción política etc. Esto último constituye, sin duda, un verdadero avance normativo en el sentido que una mayor visibilización e identificación de los derechos afectados redundan, por fuerza, en un incremento de la calidad jurídica de la protección. Pues bien, las 100 Reglas de Brasilia pueden ser consideradas como la expresión más consumada de esta última fase.

I.1.2 Contexto jurídico-normativo

Las 100 Reglas de Brasilia surgen en el marco de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana que fuera celebrada en la ciudad que lleva su nombre, entre el 4 y el 6 de marzo de 2008. El objeto de este instrumento ha sido el de

proveer un conjunto de directrices, principios y un marco desde el cual los Estados puedan elaborar las normativas, instrumentos o leyes ampliatorias y/o complementarias que fueran requeridas en los ordenamientos internos a fin de brindar una protección efectiva a los grupos y/o personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad. Las Reglas de Brasilia, asimismo, recogen en su articulado la "Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano", celebrada en Cancún 2002¹⁵, como así también otros instrumentos regionales de Derechos Humanos, como la "Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre", la "Convención Americana de Derechos Humanos", y, asimismo, los promulgados en el derecho internacional, entre ellos: la "Convención Internacional sobre los derechos de las Personas con Discapacidad", promulgada en el 2006 en sede de la ONU etc., como así, también, la profusa normativa existente en sede regional e internacional relacionada con la protección de los llamados grupos vulnerables por motivos del género, edad, condición económica, exclusión social, pueblos originarios etc.

Ahora bien, la "Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano" del 2002, ya citada, conjuntamente con las 100 Reglas de Brasilia, lejos de incurrir en redundancias y superposiciones normativas, ambos instrumentos, vienen a potenciar su capacidad protectora en beneficio de los grupos sociales en estado de vulnerabilidad. Asimismo, la combinación de ambos instrumentos amplía sensiblemente el caudal de directrices y principios normativos poniendo a disposición

15 La "Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano" fue aprobada en la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, en la ciudad de Cancún, México, en el año 2002.

de los diferentes operadores jurídicos un profuso catálogo de normas de protección diferenciada aplicable a un gran número de casos de afectación de derechos según el género, la edad, condición económica etc., evitando al operador jurídico recurrir a la llamada interpretación evolutiva o progresiva con el objeto de subsanar, por esta vía, una laguna normativa o protectoria.¹⁶

I.1.3 El carácter vinculante de las Reglas

Las 100 Reglas de Brasilia no constituyen, en sí mismas, un instrumento vinculante para los Estados-miembro, pues no constituyen normas jurídicas de cumplimiento obligado (*ius cogens*)¹⁷, sino unos parámetros básicos o estándares destinados a garantizar, bajo condiciones de goce efectivo, el acceso a la Justicia por parte de los grupos vulnerables. Su valor normativo reside, pues, en el hecho de que las Reglas proveen elementos de análisis, reflexión y de inteligibilidad, tanto para la elaboración de normativas, leyes u otras disposiciones legislativas como así para el diseño y elaboración de políticas públicas destinadas

16 La interpretación evolutiva o progresiva puede definirse como una operación hermenéutica de aproximación aplicable toda vez que los derechos de una persona, cualquiera sea su edad, sexo, condición, nacionalidad, procedencia etc., se vieran afectados y que el ordenamiento interno no hubiera previsto las condiciones y los supuestos de su violación sino de un modo genérico, hasta alcanzar por este conducto la mejor protección o, en su defecto, recurrir a una norma análoga, sea en el ordenamiento interno o en el derecho internacional. Este tipo de interpretación puede definirse, asimismo, como la articulación o conexión entre un enunciado normativo cualquiera y las realidades múltiples hacia las cuales se proyecta la norma y que no hubieran sido previstas por el legislador. La interpretación evolutiva fue aplicada por vez primera en sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al caso: "Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú", Sentencia de 8 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas). Vid: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf.

17 Los principios *ius cogens*, señala Bazán (2011), constituyen postulados aceptados por la mayoría de los Estados, debiendo observar todas las pautas y normas que se hubieran promulgado sobre la base de aquellos principios y como condición necesaria de pertenencia e inclusión a la comunidad internacional. BAZÁN, Víctor. El control de convencionalidad: incógnitas, desafíos y perspectivas. En: BAZÁN, Víctor; NASH, Claudio (Eds.). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. El control de convencionalidad*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2012, p. 22.

a favorecer y promover el acceso a la Justicia a aquellos grupos, colectivos sociales o personas que, por motivo de su condición de vulnerabilidad, pueden ver afectados sus derechos.

I.1.4 Beneficiarios y destinatarios

Antes de adentrarnos en la descripción de las Reglas, es conveniente establecer una primera diferenciación entre los “beneficiarios” y los “destinatarios” de ellas.

- **Beneficiarios:** Los grupos, colectivos sociales o personas en “condición de vulnerabilidad” quienes, en razón de ello, pueden ver afectados sus derechos fundamentales, o bien, experimentar dificultades o barreras para el ejercicio pleno de éstos.
- **Destinatarios:** Los operadores jurídicos, gubernamentales y legislativos que deben materializar y garantizar, sea por medio de decisorios judiciales, promulgación de leyes o diseño de políticas públicas, el ejercicio y goce de aquellos derechos.

II Parte

II.1 la “condición” de vulnerabilidad

La condición de vulnerabilidad ha sido definida por las 100 Reglas como el “estado” o “situación” de una persona que, en razón de su “edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el Sistema de Justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”.

Sin embargo, la equiparación semántica entre el término "condición", y el término "estado", tal como ha sido empleada en el contexto de las Reglas, y a los fines de éstas, desliza algunas ambigüedades en el sentido que, mientras el "estado" describe o designa una situación o circunstancia transitoria; el término "condición", en cambio, se la utiliza para designar a un estado permanente. Asimismo, la "transitoriedad" a la que se alude mediante los términos ya descritos supone que la "condición de vulnerabilidad" puede ser superada o revertida, sea mediante una protección jurídica, o bien, mediante políticas públicas que promuevan el ascenso y la movilidad social. Por lo demás, el objeto que procura la protección, como así las políticas públicas, no es sino que cese el "estado" o "condición" de vulnerabilidad. En este sentido, siguiendo a Castel (1997)¹⁸, se trata de una "nueva vulnerabilidad" por cuanto ésta se la transita sobre el fondo de la protección que proveen los instrumentos jurídicos actuales. "Nuevas vulnerabilidades" que adquieren todo su sentido, agrega el autor, en el marco de una problemática de la exclusión social, de la desafiliación, de la expulsión social que generan las nuevas formas de acumulación del capitalismo actual en su fase neo-extractiva a la cual ya nos hemos referido. Se trata, en efecto, de analizar y plantear el fenómeno de la vulnerabilidad a partir de sus convergencias con lo social, lo político, lo económico etc., y todo ello, sobre el fondo de los procesos de desintegración y fragmentación social.

18 CASTEL, Robert *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós, 1997, p. 12.

II.2 los factores de vulnerabilidad

La regla 4ª ha identificado las siguientes causales de la vulnerabilidad:

• Edad

Se considera niño, niña y adolescente a toda persona menor de dieciocho años de edad. El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor, en razón de su condición, pudiera hallar algún obstáculo o barrera para el ejercicio de sus derechos.

• Discapacidad

Se entiende por discapacidad la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que condiciona la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria. Esta condición puede verse agravada por un entorno social y económico discapacitante.

• Pertenencia a comunidades indígenas o a minorías

Las personas que pertenezcan a las llamadas “poblaciones originarias” en razón de ello, pueden incurrir en estado de vulnerabilidad toda vez que encuentren un obstáculo o barrera para ejercer sus derechos en el sistema judicial.

• Victimización

Se considera víctima, a los efectos de las Reglas, a toda persona física que hubiera sufrido un daño ocasionado por una violación penal, sea una lesión física o psíquica,

como así el sufrimiento moral y el perjuicio económico derivado de aquella.

• **Migración y el desplazamiento interno**

El desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado del que es nacional puede constituirse en una causa de vulnerabilidad, particularmente en los casos de los trabajadores y otros exilados por motivos económicos.

• **Pobreza**

La pobreza constituye una de las causas de la llamada "nueva exclusión social" por cuanto afecta tanto el plano económico como social, cultural, sanitario, educacional etc., y constituye una barrera para el acceso a la Justicia y el goce de los derechos fundamentales.

• **Género**

La discriminación de género constituye una causa de vulnerabilidad, particularmente en ciertos contextos donde la devaluación de la mujer constituye un patrón cultural arraigado, lo cual supone un obstáculo para el acceso a la Justicia y el ejercicio de los derechos por parte de la mujer.

• **Privación de libertad**

La privación de la libertad, ordenada por autoridad pública competente, puede constituirse en un severo obstáculo para el ejercicio de los derechos fundamentales de los que es titular la persona que se encuentre en estado de privación de su libertad, particularmente cuando concurren en ella factores de agravamiento.

II.3 agravamiento del estado de vulnerabilidad

Si bien las Reglas han previsto las causales de vulnerabilidad, ya enunciadas, en las que pudieran encontrarse las personas o grupos, no obstante ello, han previsto un agravamiento de ellas toda vez que converjan dos o más causas de vulnerabilidad, dando lugar a aquello que Parker (2007)¹⁹ había recogido bajo la expresión “doble discriminación” (*double discrimination*)²⁰.

En atención a ello, las Reglas recomiendan a los Estados que, frente a una situación como la descrita en la que se configuren los supuestos previstos, se justifica, en el caso, la aplicación de una protección adicional, conocida como “discriminación positiva” (VELASCO ARROYO, 2007)²¹, mediante la cual se procura compensar las desventajas que padecen las personas o grupos que exhiben un agravamiento de su estado de vulnerabilidad.

Conclusión

En el presente artículo hemos examinado las 100 Reglas de Brasilia, desde el contexto socio-político-económico y jurídico, y al cual dicho instrumento ha venido a darle respuesta. Asimismo, hemos abordado, en una muy ajustada síntesis, el concepto de vulnerabilidad, analizado desde el enfoque de Castel, quien la ha definido como

19 PARKER, Gillian; GREBE, Cornelius; HIRST, Michael; HENDEY, Nicola PASCALL, Gillian. *Double Discrimination? Gender and Disability in Access to the Labour Market*. Working Paper n. ESF 2237 12.07, University of York, 2007.

20 La Convención de Derechos del Niño promulgada en 1989 ha previsto la aplicación de una tutela adicional a aquellos niños/niñas en los que concurran dos o más factores de vulnerabilidad. Entre ellos: niños refugiados (artículo 22), niños impedidos (artículo 23), y niños pertenecientes a minorías o poblaciones indígenas (artículo 30).

21 VELASCO ARROYO, J. Carlos. Discriminación positiva, diversidad cultural y Justicia. *Daimon. Revista de Filosofía*, 41: 141-156, Universidad de Murcia, 2007.

la “nueva cuestión social”, y hemos descrito de un modo muy sucinto las causales de vulnerabilidad, su descripción normativa y los supuestos de su agravamiento.

Las 100 Reglas de Brasilia (2008) representaron un avance normativo decisivo en materia de protección diferenciada de derechos y, acaso, uno de los exponentes más representativos de esta fase actual de internacionalización de derechos. El mecanismo protectorio de las Reglas se ha estructurado a partir de identificar las personas, grupos y colectivos sociales según el modo, propio y específico, de ser afectados sus derechos, *in contrario sensu* a los modos genéricos de los instrumentos internacionales de la primera fase, y proveer, correlativamente, el tipo de protección o tutela, según el caso, con el objeto de compensar la situación de desventaja relativa que estas personas, grupos o colectivos sociales padecen con respecto al resto de las personas. Ahora bien, si las Reglas han venido a dar ese primer paso decisivo en materia de protección de grupos vulnerables, será tarea de los Estados, no sólo operar en el mismo sentido, sino también, tener entre sus miras, la erradicación de las asimetrías estructurales que dan origen a dichas vulnerabilidades. En efecto, la obligación de los Estados de proteger a las personas, grupos o colectivos sociales que se hallan en tal situación debe estar seguida de la obligación de éstos de erradicar dichas vulnerabilidades, lo que de otro modo el binomio “vulnerabilidad-protección” no haría sino perpetuar lo que se pretende erradicar.

El objetivo que se ha procurado alcanzar en este breve artículo no ha sido sino el llevar a cabo la presentación de este importante instrumento regional de protec-

ción que, como lo hemos señalado, ha sido creado con el objeto de compensar las desventajas y obstáculos que encuentran ciertas personas y grupos sociales para el ejercicio pleno de sus derechos. Es nuestro deseo haber cumplido con el cometido que nos hemos propuesto.

Bibliografía consultada

ALBANESE, Susana. La internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional. En: ALBANESE, Susana (Ed.). *El control de convencionalidad*. Buenos Aires: Ediar, 2008.

BAZÁN, Víctor. ¿La Corte Suprema de Justicia argentina se reinventa, presentándose como un tribunal constitucional? *Cuestiones Constitucionales* (20): 3-63. México: UNAM, 2009.

_____. El control de convencionalidad: incógnitas, desafíos y perspectivas. En: BAZÁN, Víctor; NASH, Claudio (Eds.). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. El control de convencionalidad*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2012.

BEBBINGTON, Anthony. Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras. En: *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP/CePes, 2007.

CANÇADO TRINDADE, A. Augusto. The parallel evolutions of International Human Rights protection and environmental protection and the absence of restrictions upon the exercise of recognized human rights. *Revista IDH* (13): 36-74, 1991.

CASTAÑEDA OTSU, S. Jurisdicción supranacional. En: CASTAÑEDA OTSU, S. (Coord.). *Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Jurista Editores, 2003.

CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós, 1997.

DELGADO RAMOS, Gian Carlo (Coord.). *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y Justicia socioambiental*. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

FISCHER-KOWALSKI, Marina; HABERL, Helmut. El metabolismo socioeconómico. *Ecología Política* (19). Barcelona: Icaria, 2000.

FIGUEROA, Ana María. La filosofía de los derechos humanos. *Investigación y docencia*. ISSN 1851-2844, 2008.

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad* (237): 129-146; Buenos Aires, 2012.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. *Environmentalism of the Poor. A study of ecological conflicts and valuation*. UK: Edward Elgar Publishing, 2003.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. En: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFUGUEL, A. (Eds.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Universidad Javeriana / Universidad Central / Siglo del Hombre, 2007.

QUIROGA LEÓN, Aníbal. *Derecho procesal constitucional y el código procesal constitucional*. Lima: Ara Editores, 2005.

SABOGAL AGUILAR, Juliana. Extractivismo minero en Colombia el caso de Marmato-Caldas en clave de ecología política. En: DELGADO RAMOS, Gian Carlo (Coord.). *Ecología*

política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y Justicia socioambiental. CABA: CLACSO, 2013.

VELASCO ARROYO, J. Carlos Discriminación positiva, diversidad cultural y Justicia. *Daimon. Revista de Filosofía*, 41: 141-156, Universidad de Murcia, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO: O INIMIGO DO POVO?

Leandro Gaspar Scalabrin¹

“O homem mais poderoso no mundo é o que está mais só.” Esta é a grande conclusão a que chega, ao final, o Dr. Thomas Stockmann, médico protagonista da peça *O inimigo do povo*, escrita por Ibsen em 1882.

O “Dr.” é um integrante da classe média, que vive dignamente numa casa confortável, na agradável companhia da mulher, dos filhos, amigos e clientela, quando descobre que o balneário da cidade (principal fonte de riqueza da mesma), cujos banhos são tidos como benéficos para a saúde dos turistas que ali acorrem, é um foco de infecções, causador de tifo e febre, em decorrência da poluição do lençol freático causada pelos curtumes.

Stockmann acredita que a divulgação de sua descoberta científica o tornará uma das pessoas mais importantes da sociedade e que obterá o apoio da maioria dos cidadãos, que ele confunde com a “opinião pública”, para levar a cabo as reformas necessárias a preservar a saúde das pessoas.

O problema é que tais reformas, além de custarem algumas centenas de milhares de coroas, as quais os sócios do balneário não estão dispostos a pagar, demorariam pelo menos dois anos, levando o negócio à falência e à perda dos turistas para outras cidades.

¹ Advogado do Movimento de Atingidos por Barragens e do Movimento Sem Terra.

O prefeito, os sócios do balneário, os homens de negócio da cidade, a classe média e a imprensa, sabedoras do intento do médico, passam a combatê-lo e impedem a divulgação de sua descoberta. Este, perplexo, percebe que está sendo transformado por aqueles num “inimigo do povo”, e descobre que eles são verdadeiramente o pequeno número de pessoas, ditas “esclarecidas”, portadoras do “bom senso”, a que todos chamam opinião pública.

A peça é um libelo contra a concepção liberal de cidadania, contra a unanimidade (a do senso comum), contra o homem comum (o qual chama de homem vira-lata) e contra a sociedade massificada, na qual as massas populares não estão organizadas, conformando uma enorme maioria silenciosa manipulada pela imprensa e pelos poderosos.

Stockmann cultiva um profundo preconceito em relação ao homem do povo, esse cachorro vira-lata como chega a afirmar em certo momento. Ele não acredita que o homem do povo possa organizar-se em partidos políticos (os quais compara a máquinas de moer carne humana) ou movimentos sociais, e que, quando assim o faz, apenas está sendo manipulado por um pequeno grupo de pessoas que está na linha de frente dos mesmos. Note-se que, em 1882, quando Ibsen escreveu a peça, ainda não haviam surgido na história do Ocidente, nem mesmo na velha Europa, partidos ou sindicatos de massa, nem organizações não governamentais (Ongs)... O sufrágio não era universal. O primeiro partido de massas da história do Ocidente, o Partido Social Democrata Alemão, de Karl Kautsky, surgiria na Alemanha no final do século XIX.

Para Stockmann, apenas os cães de raça, que são uma pequena minoria na sociedade humana assim como

no mundo animal, ou seja, uma espécie de aristocracia, seriam capazes de encarnar e defender a “verdade” e os interesses coletivos, enfrentando os poderosos e, quando preciso, o próprio povo (entendido como a maioria silenciosa e manipulada).

O povo brasileiro, em 1988, através da Constituição Federal, outorgou ao Ministério Público certas características de “Dr. Stockmann”, esperando que seus membros agissem como “amigos do povo”. Para que eles defendessem os interesses sociais, o povo os dotou de autonomia, desvinculando sua instituição do Poder Executivo; concedeu a seus membros garantias como a inamovibilidade, para que enfrentassem os poderosos sem temor de qualquer espécie; e lhes assegurou condições de vida e vencimentos dignos, os quais nossa República ainda não universalizou, não estendeu à maioria da população.

Muitas vezes estes Drs. Stockmanns corresponderam aos anseios populares, como no caso de integrantes do Ministério Público Federal que estão defendendo interesses sociais contra grandes e poderosos interesses privados no âmbito de processos de licenciamento ambiental, em especial no negócio da hidroeletricidade, a ponto de o Banco Mundial (Relatório n. 40995-BR de 28/3/2008) atacar e condenar a autonomia absoluta dos membros da instituição. Para o banco, esta autonomia “ilimitada”, sem precedente em países como EUA, França e Itália, é considerada “fator” preponderante no atraso do cronograma de obras e tem causado “imprevisibilidades” para os investidores.

Porém, em outros tantos casos, os Drs. Stockmanns não atuam na defesa dos interesses sociais como era a vontade popular expressa na Constituição. Ou, quando

atuam, é ele, o Dr. Stockmann, quem decide o que é ou qual é o “interesse social” a ser defendido, pautando-se, na maioria das vezes, pela opinião pública – a qual seu predecessor tanto combateu e se opôs em 1882, na peça de Ibsen.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, a instituição estadual dos Drs. Stockmanns dota de melhor estrutura e número de membros as promotorias que atuam na esfera criminal (afeita à segurança pública, mas também à criminalização de movimentos e ao controle social) e as promotorias que atuam na esfera cível (mais afeita às questões patrimoniais do que às sociais). A Promotoria de Direitos Humanos, a que o povo esperava ver como o carro-chefe da instituição, não é dotada da mesma estrutura ou número de membros que as demais citadas.

Nesse mesmo estado e instituição, os Drs. Stockmanns possuem papel destacado na defesa de alguns interesses sociais, como os do meio ambiente e da criança e do adolescente. Porém, foram os doutores que decidiram que essas são áreas estratégicas de sua atuação, sem qualquer espécie de participação popular.

Célebre, nacional e internacionalmente, é a investigação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, cuja realização foi autorizada pelo Conselho Superior dos Drs. Stockmanns deste estado. Célebres também são as deliberações deste mesmo conselho, inicialmente de caráter “confidencial”, de dissolver o movimento, fechar suas escolas, impedir suas marchas e criar zonas de restrição a protestos de reforma agrária em torno de quatro latifúndios, um deles a Fazenda Guerra. Estas deliberações embasam-se nas conclusões a que chegaram os Drs.

Stockmanns de que o MST é composto de massas, bandos de vagabundos, movidos a cachaça e manipulados por líderes comunistas e subversivos. Isso tudo, entre 2007-2008, 125 anos após Ibsen escrever *O inimigo do povo*.

Recentemente, em 2010, ventos de igualdade sopraram na instituição, com a realização de um conjunto de reuniões regionais, para promover diálogos entre os Drs. e o povo. Todavia, o reduzido número de promotores que acorreram às assembleias confirma a existência de um *déficit* de democracia na instituição e na definição política de suas áreas de atuação e alocação de recursos materiais e humanos. Esclarecedora foi a informação trazida por um promotor de que, quando são designados para trabalhar num novo município, são orientados pela instituição a estabelecer contatos, apresentar-se e conhecer as autoridades instituídas, tais como prefeitos, vereadores, juízes, delegados, entidades empresariais, mas que, não há uma orientação de se fazer o mesmo com sindicatos, movimentos sociais, Ongs... (ele propôs que isso passasse a ser feito).

Ao mesmo tempo, o conjunto de denúncias realizadas e demandas levadas pelo povo às audiências revela uma dupla esperança: a de que os Drs. atuem como amigos do povo na defesa dos interesses sociais e a de que uma aristocracia ilustrada, desde que dotada de condições materiais, sensibilidade e educação em direitos humanos, poderá, sozinha ou em substituição à atuação popular, fazê-lo.

Somos da convicção de que a efetivação dos direitos humanos, da reforma agrária, da mudança do modelo energético será, necessariamente, obra do povo, organizado em movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, ou

não acontecerá. Creio que é chegada a hora de reavaliarmos a crença de que um grupo reduzido, bem esclarecido e dotado de condições de vida dignas será protagonista da defesa dos direitos humanos.

Também acredito que o Ministério Público deve e pode realizar seu papel institucional de defender os interesses sociais e os direitos humanos. Mas, para isso, Drs. Stockmanns, não fiquem sós, acreditando que assim são os homens mais poderosos. Dialoguem, ouçam o povo. Não esqueçam que o poder deveria emanar dele...

Neste sentido, das quatro funções essenciais à Justiça, quais sejam, a Advocacia, o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, esta última é a que tem dado passos no sentido de possibilitar espaços de participação popular na definição de suas políticas institucionais. O mecanismo que tem sido utilizado para tal fim é a ouvidoria da instituição, através de um membro externo aos quadros da carreira. Das experiências que temos conhecimento, a mais radical delas é a do estado da Bahia, onde a Ouvidoria realizou audiências públicas regionais, com expressiva participação popular nelas, oportunizando um espaço para que fossem apresentados os anseios populares, e ainda criou um conselho estadual, composto por entidades da sociedade civil e pessoas eleitas nas plenárias, para monitorar e acompanhar a implantação das propostas aprovadas. A interlocução entre a instituição e a população é feita pela ouvidora, que não é uma defensora pública. Esta é uma experiência sem precedentes no âmbito das instituições essenciais à Justiça, e uma boa proposta para ser discutida por aqueles que pensam em democratizar os órgãos do Estado.

A MEDIAÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E O NOVO CPC

Claudio Oliveira de Carvalho¹
Raoni Andrade Rodrigues²

Resumo

O Novo Código de Processo Civil (CPC), cuja vigência se inicia em 18 de março de 2016, trará algumas modificações nas regras das ações possessórias, sobretudo quando tratarem de conflitos fundiários originados por ocupações coletivas. Uma das modificações se refere à previsão de uma audiência de mediação, a ser realizada em alguns casos específicos. O objetivo da proposta é promover um espaço de debates no qual as causas e os desdobramentos dos conflitos fundiários urbanos sejam enfrentados, de modo a estimular a concretização do direito de moradia e inibir as práticas de violência que marcam as remoções forçadas dos movimentos de ocupação. No presente momento, a sociedade em geral, orientada pe-

1 Advogado. Doutor em Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano. Docente na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e coordenador do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental, Urbanístico, Agrário e Movimentos Sociais da Universidade do Sudoeste da Bahia (UESB). E-mail: ccarvalho@uesb.edu.br

2 Advogado. Especialista em Direito Tributário. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental, Urbanístico, Agrário e Movimentos Sociais da Universidade do Sudoeste da Bahia (UESB).

los operadores do Direito, deve avaliar as particularidades da mediação aplicada em conflitos de natureza política, buscando desenvolver o seu potencial de indutor político e democrático. O presente estudo demonstrará que, por mais que a mediação dos conflitos fundiários urbanos tenha passado por uma evolução conceitual e técnica muito significativa nos últimos anos, o Novo CPC acabou por restringir o seu potencial, limitando a sua aplicação a poucos casos.

Palavras-chave: Conflitos fundiários urbanos. Mediação. Novo Código de Processo Civil. Direito de moradia. Direito à cidade.

Abstract

The New Civil Procedure Code (CPC), whose term begins on March 18, 2016, will bring some changes in the rules of possessory actions, especially when treating of land conflicts caused by collective occupations. One of the changes concerns the forecast of an audience of mediation to be held in some specific cases. The aim of the proposal is to promote a debate space in which the causes and consequences of urban land conflicts are addressed, in order to stimulate the realization of the right to housing and inhibit the practices of violence that mark the forced evictions of squatters. At present, society in general, guided by legal professionals, must assess the particularities of mediation applied in conflicts of a political nature, seeking to develop their potential for political and democratic inductor. This study will show that, no matter how the mediation of urban land conflicts has undergone a con-

ceptual evolution and significant technique in recent years, the New CPC eventually restrict its potential, limiting its application to a few cases.

Keywords: Urban land conflicts. Mediation. New Civil Procedure Code. Right to housing. Right to the city.

1 Introdução

A realidade urbana brasileira é marcada por um grave quadro de segregação socioespacial, responsável por privar milhões de pessoas de alguns dos direitos humanos dos mais fundamentais, como é o caso do direito à moradia. Segundo a Fundação João Pinheiro (2014, p. 12), o déficit habitacional no Brasil corresponde a 5,79 milhões de unidades, atingindo mais de 20 milhões de pessoas.

A escassez de políticas públicas habitacionais é um dos grandes motivos para os problemas habitacionais brasileiros, mas não é o único. A concentração histórica de propriedade nas mãos de uma minoria e a especulação imobiliária que marcou o desenvolvimento das cidades do País são outros motivos determinantes. E as estatísticas demonstram isso, já que o número de residências vazias no Brasil ultrapassa os sete milhões, sendo superior ao próprio déficit habitacional (BOULOS, 2012, p. 17).

O conflito fundiário urbano nasce justamente dessa desigualdade existente entre os que são desprovidos de acesso à moradia e aqueles que possuem terrenos sem destinação social, sejam eles entes públicos ou privados. A ocupação irregular de imóveis acaba sendo a única alternativa que milhões de brasileiros encontram para possuírem

uma casa, e frequentemente seus interesses se colidirão com os interesses dos proprietários daqueles locais ocupados.

As ocupações de imóveis por movimentos sociais, mais do que um gesto a ser combatido pelo Estado, deveriam ser encaradas como uma consequência natural do modelo de crescimento econômico vigente, no qual toda a sociedade tem participação. Mas essa responsabilidade não é assumida devidamente pelo Estado e nem pela população em geral. Esses movimentos são criminalizados e associados à imagem de indutores do caos sociais e inimigos da paz pública, o que dificulta uma resolução adequada para o problema por ora tratado.

A resposta estatal dada aos movimentos de ocupação costuma ser extremamente violenta, como demonstram os recentes casos de reintegração de posse de comunidades carentes de todo o Brasil, caso do Capão Redondo, em São Paulo, e da Comunidade de Pinheirinho, em São José dos Campos/SP (VIANA, 2014, p. 59). Enquanto isso, a questão da função social da propriedade (ou da falta dela) não é enfrentada. Inúmeros instrumentos jurídicos urbanísticos capazes de tornar exigível a função social da propriedade e da cidade ainda não foram regulamentados pela grande maioria das cidades do País. Deste modo, o Estado acaba privilegiando minorias hegemônicas e ampliando as desigualdades sociais e a violação dos direitos humanos para aqueles que já têm tão pouco.

Indignados com essa grave realidade comum à maioria das cidades brasileiras, os movimentos sociais e as instituições ligadas à causa da reforma urbana passaram a pleitear modificações legislativas capazes de reverter a desproporcionalidade que marca as ações dos estados e

dos seus juizes diante das ocupações coletivas. Parte de suas demandas se voltou para que o instituto da mediação fosse introduzido obrigatoriamente nos processos judiciais que envolvam ocupações coletivas, com o objetivo de criar espaços nos quais o Ministério Público, a Defensoria Pública, instituições da sociedade civil organizada e entidades de diversas espécies possam proferir opiniões e fiscalizar a atuação dos magistrados.

O novo Código de Processo Civil (CPC), que entrará em vigor em 2016, inovou ao prever a audiência de mediação como condição essencial para a concessão de liminares de reintegração de posse. Ocorre que a referida audiência será obrigatória apenas nos casos de ações possessórias de força velha, que costumam ser muito mais raras que as de força nova. De qualquer modo, a compreensão dos aspectos particulares da mediação dos conflitos fundiários urbanos e dos seus benefícios não deixa de ser importante, seja para utilizar da forma mais eficaz possível as poucas audiências que ocorrerão, seja para fundamentar uma modificação legislativa futura que faça da audiência de mediação um instituto obrigatório para todos os tipos de ação possessória.

Diante do exposto, o presente trabalho tem por objetivo discutir a mediação dos conflitos fundiários urbanos, avaliando alguns conceitos ligados à própria noção de conflito e de mediação política. Adicionalmente, as alterações processuais contidas no Novo CPC serão analisadas, sobretudo aquelas atinentes à audiência de mediação para os casos de ocupações coletivas.

2 Conflitos fundiários urbanos

2.1 Conceituando o conflito

O conflito pode ser conceituado como dissenso entre expectativas, valores e interesses contrariados (VASCONCELOS, 2008, p. 20). Na verdade, é comum que cada indivíduo guarde dentro de si um mundo de opiniões próprias. Isso por si só não origina dissensos. Mas o homem vive em sociedade, e tem que lidar com o fato de que a convivência é um exercício de harmonização de diferentes perspectivas de vida. O conflito surge, portanto, quando duas ou mais pessoas se desentendem com relação a um tema de interesse comum. Surge quando existe a impossibilidade de coexistência de interesses, necessidades e pontos de vista (CORDEIRO, 2015, p. 4).

É impossível que a vida em sociedade seja totalmente consensual. O conflito surge naturalmente, como fato inerente da convivência humana. É do conflito de diferentes perspectivas que surge a capacidade de desenvolvimento social, cultural, político e até mesmo econômico. Daniel Seidel (2007, p. 41) afirma que o conflito traz em si diversos benefícios em potencial, já que estimula o pensamento crítico e criativo, melhora a capacidade de tomar decisões, reforça a consciência da possibilidade de opção, melhora relacionamentos e apreciação das diferenças e promove a autocompreensão.

O conflito por si só não pode ser considerado algo negativo. É a resposta que se dá a ele que pode o tornar positivo ou negativo, construtivo ou destrutivo (CORDEIRO, 2015, p. 4). Conflito não se confunde com violência. A violência surge apenas quando a existência do conflito

não é reconhecida, ou quando parte dos interesses envolvidos nele são desconsiderados. Sobre o tema, Vasconcelos enfatiza:

A consciência do conflito como fenômeno inerente à condição humana é muito importante. Sem essa consciência tendemos a demonizá-lo ou a fazer de conta que não existe. Quando compreendemos a inevitabilidade do conflito, somos capazes de desenvolver soluções autocompositivas. Quando o demonizamos ou não o encaramos com responsabilidade, a tendência é que ele se converta em confronto e violência. (VASCONCELOS, 2008, p. 20)

O conflito, ao contrário do que é defendido normalmente, não é algo que deva ser suprimido da sociedade. E a paz, por sua vez, não pode ser considerada como estado social de total ausência de conflitos. A paz é alcançada, justamente, quando a coletividade passa a reconhecer a existência de interesses divergentes, buscando harmonizá-los rotineiramente. A paz decorre, por isso, do reconhecimento e da harmonização das diferenças (VASCONCELOS, 2008, p. 20).

2.2 Cidade – palco de encontros e conflitos

Pensar em como as cidades ganharam vida é se debruçar sobre as motivações que fazem o homem desejar viver em comunhão com os seus semelhantes. Necessidade de sobrevivência? Proteção contra ameaças naturais ou de grupos rivais? A possibilidade de mercantilizar bens e serviços? Por trás de qualquer interesse mais visível se encontram as teias de relacionamento que mantêm os homens coletivamente abrigados no seio de uma cidade.

Alinhando suas semelhanças e negociando suas diferenças, eles mergulham na sociabilidade por acreditar que é ali que poderão concretizar uma vida mais digna e feliz.

Acidade sempre figurou como um palco privilegiado para o encontro entre diferentes pessoas, entre diferentes perspectivas e expectativas. Por conseguinte, torna-se claro que as diversidades contidas em cada cidade constantemente levam à ocorrência de conflitos. Ao contrário do que se pode pensar, o encontro das discrepâncias foi o maior dos propulsores para o desenvolvimento humano. É da convergência de diferentes perspectivas de pensamento que as cidades permitiram o nascimento de associações cada vez mais ricas, mais complexas, abrindo espaço para profundas modificações culturais (LABORIT, 1971, p. 134-137).

Ao longo da história, as cidades que mais promoveram encontros foram as que mais se desenvolveram. E as que mais solucionaram os seus conflitos foram as que mais perduraram ao longo dos séculos.

A cidade contemporânea continua sendo um palco de encontros e de conflitos. Mas a realidade marcada pela economia neoliberal e a globalização tornaram os conflitos ainda mais complexos. A luta de classes, antes verificada apenas nas fábricas, ganhou as ruas e avenidas das cidades, e geram disputas intensas entre aqueles que veem o espaço urbano como oportunidade de investimento e todos os outros, a maioria, que consideram a cidade como espaço de realização de direitos, de desenvolvimento cultural e de cenário para a consolidação da dignidade humana.

O valor de troca se contrapõe ao valor de uso. A especulação imobiliária e a concentração de propriedade

são práticas que suprimem a realização de direitos fundamentais ligados à vida na cidade, dentre os quais o mais prejudicado é o direito à moradia. O conflito fundiário urbano acaba sendo consequência natural do modelo capitalista de produção do espaço. Caberá ao próximo tópico tratar das particularidades contidas nesse tipo de conflito.

2.3 Os conflitos fundiários urbanos: conceitos, sujeitos e origens

Uma análise da doutrina jurídica brasileira demonstra que não existem conceituações específicas sobre os conflitos fundiários urbanos. Isso acaba sendo reflexo da própria legislação brasileira, que, em termos processuais, considera que os conflitos que envolvem coletividades de ocupantes devem receber o mesmo tratamento jurídico dado a um conflito entre dois sujeitos.

Diante de um vácuo conceitual, o ConCidades buscou definir o que seria o aludido conflito:

Conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. (ConCidades, 2010: art. 3º)

Nelson Saule Junior e Daniela Campos Libório Di Sarno (2013), em importante pesquisa na área de mediação de conflitos, criaram uma importante definição de conflito fundiário urbano, criando duas categorias distintas.

O conflito fundiário urbano amplo surge da disputa por espaços dentro de uma cidade, na qual inúmeras classes sociais participam. Mas adquirir imóveis de melhor qualidade e cercados por boa infraestrutura urbana acaba sendo um privilégio restrito a uma pequena parcela da população. A maioria da população acaba recorrendo a localidades distantes do centro, carentes de serviços essenciais e, na maioria das vezes, irregulares. O conflito fundiário urbano amplo, portanto, decorre de um planejamento excludente e de uma supremacia do direito à propriedade em detrimento de outros direitos fundamentais.

Por outro lado, o conflito fundiário urbano estrito se refere a um dissenso concreto, que envolve partes determinadas, no qual os ocupantes enfrentam o direito à propriedade conferido a particulares ou ao próprio Poder Público. Normalmente esses conflitos são judicializados e geram a remoção forçada dos ocupantes³. Enquanto o conflito dito amplo se instalou no Brasil desde os tempos mais remotos, pois tem relação com a origem da produção do espaço urbano, o conflito conceituado como estrito se inicia com os primeiros confrontos entre proprietários e ocupantes. Desse modo, a mediação que é objeto do presente estudo se volta, enquanto técnica e enquanto política pública, para os casos de conflito fundiário urbano estrito.

São muitos os sujeitos envolvidos nos conflitos fundiários urbanos. Cabe citá-los brevemente:

3 Segundo Raquel Rolnik (2015, p. 8), as remoções geram "efeitos profundos, e são profundos, em especial porque muitas vezes são acompanhadas de brutalidade e violência, ou resultam em indivíduos e famílias desabrigados ou sem acesso aos meios para sua sobrevivência. Essas operações resultam em traumas de longo prazo e têm impacto sobre vários outros direitos humanos, como o direito à integridade física, à alimentação e à saúde".

a) Famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis: são os sujeitos que vivem à margem do atual modelo de desenvolvimento urbano. O processo de segregação socioespacial acaba por limitar o acesso de milhões de brasileiros à habitação. É a consequência natural da concentração de propriedade, das práticas especulativas dos grandes grupos empresariais e, por fim, da ausência de políticas públicas habitacionais eficazes. Ao longo do tempo, foi sendo inviabilizada a aquisição de um imóvel próprio ou o pagamento de aluguéis a partir do salário pago a grande maioria dos trabalhadores (CAFRUNE, 2010, p. 199). A ocupação irregular de imóveis vazios ou inutilizados costuma ser a única forma de as classes desfavorecidas adquirirem uma moradia (BOULOS, 2012, p. 47).

b) Proprietários de imóveis carentes de função social: são os que defendem a sua permanência no imóvel ocupado sob a alegação de ser o titular da propriedade. São os antagonistas dos movimentos de ocupação, podendo ser um particular ou o próprio Estado. Por mais que mantenham imóveis sem destinar-lhes qualquer função social, o que fere a Constituição Federal de 1988, esse tipo de proprietário costuma se sustentar na impunidade para lutar pela posse dos imóveis. Essa prática persiste no Brasil graças ao fato de as normas capazes de punir esse tipo de prática não serem utilizadas ou, em alguns casos, regulamentadas pelos municípios.

c) O Estado e suas instituições: mesmo que o Poder Público não figure como parte direta do conflito, sempre estará presente de alguma forma, seja pela atuação direta do Judiciário, seja pela participação no processo do Ministério Público e da Defensoria Pública. A Polícia Militar

e a Câmara de Vereadores são outros exemplos de instituições estatais que acabam tendo importante atuação nos conflitos (CAFRUNE, 2010, p. 203).

d) Meios de comunicação, universidades, conselhos profissionais, organizações do terceiro setor: a atuação da imprensa e de instituições de diversas origens acaba sendo determinante para o tipo de repercussão que aquele conflito irá gerar e até que ponto a sociedade irá se organizar para atuar como fiscalizadora durante o processo de resolução dos dissensos originados com as ocupações.

Como afirmado, os conflitos fundiários urbanos estritos são originados a partir de eventos específicos, tendo como principais exemplos:

Reintegração de posse de imóveis públicos e privados, em que o processo tenha ocorrido em desconformidade com a garantia de direitos sociais;

Obras públicas geralmente relacionadas à implantação ou melhoria de infraestrutura, resultantes ou não de desapropriação, que resultem de alguma maneira na expulsão de famílias de baixa renda;

Inexistência ou deficiência de políticas habitacionais municipais e estaduais voltadas à provisão de habitação de interesse social e à regularização fundiária que possam conferir solução habitacional adequada para garantir o direito à moradia;

Regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo que não tenha destinado áreas na cidade para garantir a segurança da posse da população de baixa renda e a provisão de habitação de interesse social. (CAFRUNE, 2010, p. 203)

O que marca a origem de um conflito fundiário urbano é a disputa espacial realizada pelos diferentes atores sociais. Sendo a terra urbana um bem não divisível, a única forma de apropriação se dá com a apropriação do que já existe. Uns conseguem pelo dinheiro. Outros, pelas ocupações. A moradia, bem essencial à vida e à dignificação do ser humano, acaba cumprindo essa dupla função, de ser direito e de ser mercadoria (BOULOS, 2012, p. 17).

O conflito fundiário urbano, assim, não se refere tanto a um embate entre direitos distintos. O direito à moradia dos ocupantes não se depara com o direito de propriedade dos proprietários ou a possibilidade de desapropriação em nome do interesse público, por exemplo. Trata-se de um conflito entre um direito, de moradia, e um privilégio, de manter imóveis sem qualquer destinação social ou realizar políticas públicas excludentes em nome de interesses privados.

Essa particularidade do conflito fundiário urbano, que confronta interesses jurídicos tão discrepantes, acaba por gerar a necessidade de se adotar técnicas de mediação peculiares, capazes de preservar os direitos humanos presentes nos casos concretos. Caberá ao próximo tópico analisar os aspectos gerais da mediação de conflitos, para que a seguir sejam abordadas as peculiaridades que devem envolver a solução de conflitos fundiários urbanos.

3 A mediação de conflitos e a sua nova regulamentação

O Marco Regulatório da Mediação (Lei n. 13.140/2015) tem sido visto com muita expectativa pelos círculos

de operadores do Direito, pelo fato de proporcionar ao método de mediação maior segurança jurídica e uniformização dos procedimentos e princípios reguladores.

O artigo 1º da referido Marco Regulatório conceitua a mediação como “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”. Diferente de uma negociação marcada por um embate entre dois ou mais sujeitos, na mediação a comunicação estabelecida com o fim de solucionar um conflito é facilitada ou catalisada por um terceiro (BRASIL, 2015a, p. 20).

Os métodos de solução alternativa de conflitos, como a mediação, a conciliação e a arbitragem, têm sido considerados grandes apostas de juristas para o enfrentamento ao elevado número de processos judiciais que se enfileiram nas diversas varas do País. Em relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), identificou-se que no ano de 2012 mais de 28 milhões de novas ações foram propostas. O estoque de processos paralisados atingiu 64 milhões no ano de 2013, o que corresponde a um processo para cada três habitantes no Brasil (BRASIL, 2015a, p. 11).

A mediação tem sido apontada como um instrumento adequado para a redução do número de novos processos que são iniciados diariamente no Judiciário. Por ser um método de autocomposição, as partes podem definir os seus destinos sem que os juízes tenham que intervir no caso.

Essa posição é vista com bastante reserva por parte da doutrina. Existe a preocupação de que o estímulo exacerbado a esses métodos levem a situações de injustiça

social, já que acordos extrajudiciais podem ser estabelecidos de forma desequilibrada, já que o poder fiscalizador do Estado não tem a capacidade de alcançar essas negociações. A celeridade é totalmente benéfica para a realização dos ideais de justiça, mas um rito procedimental tutelado pelo Estado fornece garantias que nem sempre devem ser abdicadas.

Mas nem por isso a mediação deixa de ser uma atividade de extrema importância para a promoção da justiça social. O aludido método de solução de conflitos possibilita que as partes alcancem resoluções mais condizentes com os seus reais interesses e necessidades, já que em alguns casos, as sentenças judiciais podem apresentar decisões desinteressantes para ambos os envolvidos.

A mediação ainda tem a qualidade de retomar laços humanos, já que o ato de se responsabilizar diretamente pela solução do conflito costuma recriar canais de comunicação, antes perdidos ou inexistentes.

O artigo 2º da Lei n. 13.140/2015 dispõe os princípios que irão orientar os procedimentos de mediação: I – imparcialidade do mediador; II – isonomia entre as partes; III – oralidade; IV – informalidade; V – autonomia da vontade das partes; VI – busca do consenso; VII – confidencialidade; VIII – boa-fé. Não caberá ao presente artigo abordar cada um dos princípios mencionados. Mas os dois primeiros princípios serão conceituados, de modo a permitir futuros enfrentamentos críticos.

A imparcialidade do mediador determina que os participantes recebam tratamento equitativo, isento, neutro. Os mediadores devem agir com ausência de favoritismos ou preferências, de modo que os seus valores pessoais

interfirm nas negociações (BRASIL, 2014, p. 54). E a isonomia entre as partes, por mais que se assemelhe com o princípio anterior, não diz respeito ao comportamento do mediador, mas à igualdade instrumental com que as partes deverão atuar na negociação, marcadas pelas oportunidades simétricas de fala e de escuta.

Como demonstrado, o equilíbrio entre as partes é uma das grandes preocupações que recaem sobre a mediação de conflitos. Resta questionar, porém, se o referido equilíbrio deverá ser um princípio almejado nos conflitos fundiários urbanos. Sabe-se que a complexidade dos direitos fundamentais envolvidos e a vulnerabilidade social dos grupos que ocupam os imóveis são questões que geram um natural desequilíbrio fático que não pode ser desconsiderado durante a mediação desses dissensos.

4 Aspectos peculiares da mediação de conflitos fundiários urbanos

Há uma tendência de se acreditar que cada evento conflituoso urbano é um fato social isolado e específico (FARIA, 1991, p. 45), e esse olhar fragmentado, apolítico, acaba por prejudicar intervenções realmente capazes de promover uma pacificação social que não deixe de lado a realização de justiça social e a redução das desigualdades.

Marcelo Cafrune (2010, p. 205) afirma que os modelos tradicionais de mediação de conflitos se pautam pela preocupação com as relações interpessoais e os aspectos psíquicos que delas emanam. A grande maioria dos autores ainda consideram a mediação como mera técnica de solução de conflitos, desconsiderando que em

muitos casos os conflitos sociais não advêm de cisões nas relações interpessoais, mas de questões muito mais amplas, dotadas predominantemente de uma dimensão política.

O conflito fundiário urbano, objeto do presente estudo, é um exemplo de dissídio que escapa à temática geral abordada sobre a mediação de conflitos. Primeiramente, o conflito fundiário coletivo envolve uma coletividade que luta por direitos humanos dos mais fundamentais, como moradia e segurança social. É, portanto, mais questão social do que psicológica. Em segundo lugar, entre essa coletividade e o proprietário do imóvel não existem vínculos anteriores relativos ao objeto que originou o conflito. Não se trata de um relacionamento pretérito que se arruinou, mas de um relacionamento atual que já se iniciou no conflito. Por fim, o nível de poder político e econômico dos proprietários, dotados de grande influência social, é incomparavelmente superior ao das populações vulneráveis que realizam as ocupações.

Pelo exposto, as técnicas de mediação tradicional, focadas em princípios de cunho individualista se concentram na tentativa de uma pacificação social rápida e amistosa, e muitas vezes não considera as origens do conflito e os seus desdobramentos. Por mais que possam gerar bons efeitos em conflitos que envolvem direitos individuais disponíveis, a mediação tradicional não se mostra apta para lidar com as peculiaridades dos conflitos fundiários coletivos (VIANA, 2014, p. 60).

Reconhecendo as limitações dos métodos tradicionais de mediação e as deficiências do Estado para lidar com os conflitos fundiários urbanos, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) reconheceu a necessidade de

se construir uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos dos referidos conflitos, além de propostas de mudanças legislativas que visassem a prevenção e a mediação dos mesmos. Desse modo, a mediação dos conflitos fundiários urbanos passa a ser encarada como política pública, tema que será abordado no próximo bloco.

4.1 A mediação como política pública

O ConCidades, por meio de sua Resolução n. 87/2009, reconhece o componente político dos conflitos fundiários urbanos, que se originam tanto pelos modelos de desenvolvimento marcados pela acumulação de propriedade e pela especulação imobiliária, e agravada pela omissão do Estado em promover políticas públicas de qualidade para a sua população. É justamente por não atuar preventivamente⁴ que o Estado deve atuar diretamente na resolução dos conflitos fundiários urbanos, por meio de uma política pública, já que as suas ineficiências estão na origem dos aludidos conflitos.

No contexto apresentado, a mediação de conflitos fundiários é vista como:

Processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos. (ConCidades, 2010: art. 3º, III)

4 Segundo o artigo 3º, II, da Resolução n. 87/2009 do ConCidades, a prevenção de conflitos fundiários urbanos pode ser conceituada como o "conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis".

Frise-se que a mediação deverá contar com a participação de outros atores, a exemplo de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil, que atuarão como agentes de interlocução política (VIANA, 2014, p. 62). Ao se formarem comissões de mediação de conflitos fundiários, no âmbito de audiências públicas específicas, haveria uma inibição das ações violentas frequentes que ocorrem nos casos de concessão de liminares de reintegração de posse, sem a oitiva dos ocupantes (CAFRUNE, 2010, p 209).

Cíntia Portugal Viana (2014, p. 62) elucida brilhantemente a questão:

Trata-se, como se pode perceber, de uma política de mediação que não se relaciona com as ideias de neutralidade e horizontalidade presentes nos discursos de mediação de conflitos entre indivíduos, ensejando que a atuação do Poder Público deve priorizar a garantia dos direitos sociais reconhecidos, na medida em que é juridicamente responsável pela promoção desses direitos.

As famílias de baixa renda e os grupos sociais vulneráveis que realizam a ocupação de imóvel sem destinação social possuem algumas desvantagens fáticas, que precisam ser supridas durante processos de mediação: (a) ao ocupar um imóvel, eles estão se mobilizando politicamente contra o exercício de um direito tido como sagrado pela maioria dos segmentos da sociedade capitalista: o direito de propriedade. Isso leva a uma resistência social com relação à prática, que é agravada ainda mais pela repercussão negativa dada pela imprensa; (b) o Judiciário brasileiro não demonstra sensibilidade para julgar casos de ocupação coletiva, priorizando a rápida e violenta reinte-

gração de posse em favor de um proprietário especulador, e ignorando os direitos humanos envolvidos no conflito; (c) os ocupantes dos imóveis ainda possuem mecanismos de defesa jurídica insuficientes, seja por uma legislação que os desfavorece, seja por questões institucionais, nas quais órgãos como a Defensoria Pública não se encontram aptos para atender a grande demanda de casos.

Em dezembro de 2009, o governo federal editou o Decreto n. 7.037, que dispõe sobre o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), para lidar com situações de conflito social que ensejem violação dos direitos fundamentais. Além disso, o Plano procurou limitar os próprios atos do Estado brasileiro, de modo que as suas instituições não se tornem antagonistas do desenvolvimento social.

Destaca-se dentre as diretrizes do PNDH o seu objetivo estratégico VI, que trata do acesso à Justiça no campo e na cidade. Na sua alínea d, o objetivo dispõe:

Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do Poder Público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.

Em resumo, a partir do momento em que a mediação passa a ser considerada política pública, diferentes instituições estatais e entidades da sociedade civil passam a integrar os quadros dos mediadores, encerrando qualquer

ideia de imparcialidade absoluta. Para fortalecer a dimensão política da mediação de conflitos fundiários, a Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, instituiu uma série de recomendações que devem permear os métodos de resolução de conflitos, a serem dispostas no próximo tópico (BRASIL, 2015a, p. 49).

4.2 Recomendações para a mediação de conflitos fundiários urbanos

Com o fim de construir processos de mediação menos focado no individual, e mais no coletivo, a Secretaria de Reforma do Judiciário instituiu recomendações capazes de competir até mesmo com os princípios legais da mediação, em nome da justiça social e da preservação dos direitos humanos. Cabe relatar algumas das recomendações:

4.2.1 Reconhecimento dos direitos humanos

O direito à moradia adequada não pode ser subjugado por um direito de propriedade mal exercido, já que a quase totalidade das ocupações os imóveis em questão não cumpre função social. O acesso à moradia é um direito humano fundamental, necessário não apenas para a sobrevivência dos indivíduos, mas para a sua própria dignificação. Adicionalmente, há de se considerar que o direito à moradia é condição essencial para a concretização de outros direitos humanos, como o de saúde adequada, segurança social e privacidade.

Os procedimentos de mediação, portanto, não devem possibilitar que sejam estabelecidos acordos nos quais a propriedade sem função social se sobreponha ao direito à moradia. E, caso a remoção seja necessária, que

ela seja realizada de forma a mais pacífica possível, procurando definir locais para onde as pessoas serão transferidas.

4.2.2 Reconhecimento da complexidade do tema dos conflitos fundiários

Antes de ser uma matéria a ser tratada pela lei civil, o conflito fundiário é um grave problema social e urbano. Nas palavras de Nelson Saule Jr. e Daniela Libório:

Os conflitos fundiários não são um problema de propriedade ou de posse simplesmente. São, na verdade, um problema de falta de moradia, de falta de regularização fundiária, de falta de direito à cidade e de exclusão social. Por trás dos conflitos fundiários pode existir a violação de vários outros direitos fundamentais, já que a execução de uma remoção guarda uma grande capacidade de causar mais violações aos direitos humanos, como violação à integridade física e da vida das pessoas envolvidas numa remoção; violação ao direito à educação das crianças e adolescentes atingidos, já que podem perder o ano letivo com esse deslocamento; violação ao direito à moradia; e violação ao direito à cidade. (SAULE JR.; LIBÓRIO, 2013, p. 49)

4.2.3 Combate à invisibilidade proposital

Como já abordado anteriormente, os conflitos fundiários urbanos envolvem populações altamente vulneráveis socialmente, o que prejudica a visibilidade dessas pessoas e dos seus interesses. As forças de mercado, a mídia e até mesmo o Estado acabam por se aproveitar dessa fragilidade para distorcer as ações de todos aqueles que

ocupam propriedades vazias. Daí nasce a imagem criminalizada que os movimentos sociais por moradia acabam mantendo diante da sociedade.

Ampliar a visibilidade dos movimentos sociais, além das motivações reais de suas ações, se mostra atividade urgente no cenário das cidades brasileiras, de modo que a sociedade legitime os atos de todos aqueles que lutam pelo direito de moradia.

A divulgação dos conflitos fundiários existentes, portanto, torna-se um chamado para que todos os interessados diretos ou indiretos possam atuar no processo de mediação dos referidos conflitos.

4.2.4 Outras recomendações (princípios propostos pelo ConCidades)

A já citada Resolução n. 87/2009 do ConCidades estabelece um conjunto de recomendações, ou princípios, que devem balizar os procedimentos de mediação dos conflitos fundiários urbanos. São eles:

- (i) o direito constitucional à moradia;
- (ii) o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;
- (iii) a primazia da responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal;
- (iv) soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos;
- (v) educação em direitos
- (vi) comissões públicas de mediação e de negociação

(vii) implementação dos instrumentos da democracia participativa

(viii) reconhecimento da legitimidade das organizações, instituições, movimentos, redes e fóruns representativos de comunidades e grupos sociais vulneráveis que atuam nas cidades para participarem dos processos de mediação e negociação dos conflitos fundiários.

Nos últimos anos, assistiu-se a importantes iniciativas que identificaram as particularidades dos conflitos fundiários urbanos, procurando reunir um conjunto de conhecimentos necessários para a devida prevenção e mediação dessas situações. Embora isso tenha produzido bons frutos, os conflitos fundiários ainda são vistos com muita reserva pela sociedade em geral e pelo próprio Judiciário, que continua sendo autor de liminares que geram repercussões violentas contra os grupos sociais presentes nas ocupações, ao mesmo tempo em que estimula a perpetuação de imóveis carentes de função social.

Com o tempo, percebeu-se que algo mais deveria ser feito. Iniciou-se, assim, uma luta pela reelaboração das regras processuais que recaem sobre os conflitos fundiários. O objetivo central dessa tentativa é limitar os poderes decisórios dos juízes no que se refere à remoção imediata das ocupações coletivas, obrigando que o processo agregue elementos de mediação política, de modo a permitir que instituições estatais e entidades da sociedade civil participem das etapas de julgamento.

Os movimentos sociais e diversas instituições ligadas à causa da reforma urbana perceberam que estabelecer normas de direito material, como é o caso do

direito constitucional à moradia, ainda não é suficiente para produzir transformações sociais efetivas. E perceberam que o desenvolvimento de uma base institucional que orienta as atividades dos agentes do Estado também se mostra tarefa limitada. O próximo passo da luta pela reforma urbana tem se direcionado rumo a modificações processuais capazes de produzir julgamentos realizadores de justiça social.

5 A mediação no Novo CPC

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), com o apoio de instituições como a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANDP) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), passou a pleitear modificações no texto do Projeto de Lei do Novo Código Civil que tramitava no Congresso Nacional, desde 2010. O objetivo do movimento foi tornar as regras processuais mais capazes de atender às particularidades existentes nos conflitos fundiários urbanos.

As principais solicitações feitas pelas redes e instituições ligadas à causa da reforma urbana se destinavam a diferenciar os conflitos fundiários individuais dos coletivos, procurando estabelecer regras pelas quais a defesa do direito à moradia deveria prevalecer sobre o direito de propriedade sobre um imóvel sem função social. Parte do pleito teve como objeto a instituição da audiência de mediação como etapa obrigatória antes do deferimento de medidas liminares.

De forma resumida, foram apresentadas as seguintes proposições:

Garantia da segurança na posse; Garantia do devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa; Tratamento diferenciado das demandas com relação às ações possessórias que envolvam conflitos coletivos pela posse ou propriedade de imóvel; Realização de audiência prévia à decisão sobre o conflito; Redução do prazo da configuração de posse nova para o máximo de um mês e um dia; O juiz fazer-se presente na área do conflito coletivo pela posse da terra rural e urbana, acompanhado de representante do Ministério Público; O juiz, antes da decisão liminar, requisitar aos órgãos da administração direta ou indireta dos municípios, estados e União que forneçam as informações fiscais, previdenciárias, ambientais, fundiárias e trabalhistas referentes ao imóvel; Concessão de liminar somente após a averiguação do cumprimento da função social da propriedade; Necessidade da Defensoria Pública ser intimada para a audiência de conciliação prévia, caso os envolvidos não tenham condições de constituir advogado; No caso de cumprimento de mandado de reintegração de posse em conflito possessório coletivo ou que envolva população de baixa renda serem atendidas as exigências previstas no Comentário Geral n. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU sobre os despejos forçados. (SAULE JR.; LIBÓRIO, 2013, p. 52)

Independente da relevância das suas propostas e da legitimidade dos seus pleitos, a grande maioria das demandas propostas não prosperou. O Congresso Nacional demonstrou mais uma vez ser uma casa conservadora, e o texto do Novo CPC, no que se refere às ações possessórias, acabou por repetir mais do mesmo.

Algumas poucas e tímidas mudanças ocorrerão, a partir de 18 de março de 2016, data de início da vigência do novo código. Talvez a mais representativa seja a que define novas regras para a citação dos ocupantes. As condições sociais dos ocupantes de imóveis urbanos muitas vezes impedem que eles tenham acesso aos meios de comunicação utilizados para propagar o edital, sendo que na maioria das vezes ela é veiculada em publicações oficiais do Judiciário, impressas ou virtuais. O resultado evidente disso é a remoção de pessoas que não tiveram a oportunidade de apresentar defesa. Para evitar esse notório atentado à legítima defesa e ao contraditório, o Novo CPC dispõe, em seu artigo 554, § 1º, que, “no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais [...]”. Para isso, o oficial de Justiça deverá procurar os ocupantes no local um por vez, citando-os individualmente. Apenas os que não forem encontrados após a diligência deverão ser citados por edital.

A invisibilidade proposital das ocupações poderá se reduzir um pouco a partir da vigência do Novo CPC. Tal conclusão decorre do parágrafo terceiro do mesmo artigo 554, que dispõe: “o juiz deverá determinar que se dê ampla publicidade da existência da ação prevista no § 1º [...], podendo, para tanto, valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios”. Dois são os efeitos imediatos desse dispositivo: primeiramente, aumentará a segurança de os ocupantes conhecerem a existência da ação possessória, e, em segundo lugar, permitirá que toda a sociedade tenha conhecimento do conflito possessório. Assim, tanto

as omissões do Estado em prover moradia popular quanto a existência de terrenos urbanos carentes de função social serão levados a público.

A última modificação ocorrida se refere à audiência de mediação. Ocorre que tal instituto não será muito verificado na prática, como será demonstrado a seguir.

5.1 Mediação dos conflitos fundiários urbanos e o Novo CPC

A concessão de liminar costuma ser um ato judicial que independe de uma análise mais profunda sobre o caso e de ouvir a versão da parte contrária. É uma medida excepcional no sistema jurídico, e é fornecida para casos em que o autor da ação possa apresentar elementos probatórios que permitam ao magistrado ter uma compreensão com relativa precisão, mesmo estando “à distância” do fato social que gerou o conflito jurídico. Há situações, por sua vez, em que o juiz, não conformado apenas com as alegações do autor da ação, pode entender necessária a avaliação mais profunda dos fatos. Duas medidas podem ser adotadas: (a) a inspeção judicial, pela qual o magistrado irá ao local gerador do conflito para se certificar da existência das circunstâncias que motivem a liminar; ou (b) audiência de justificação prévia, na qual o autor e o seu advogado serão convocados para fornecer mais esclarecimentos, podendo estar presente também o próprio, salvo se o conhecimento deste puder tornar a medida ineficaz.

Atente-se para o fato de que é o juiz que determinará, conforme o seu entendimento, se esses procedimentos serão ou não necessários. Esse é o motivo para na prática serem utilizados muito raramente, principalmente nos

conflitos possessórios coletivos. Para reverter essa situação pela qual decisões são emitidas pelo Judiciário sem que haja uma análise mais fiel da realidade social, os movimentos sociais e instituições ligadas à causa da Reforma Urbana defenderam mudanças processuais que tornem a audiência de justificação prévia uma etapa obrigatória para a concessão das liminares, quando essas recaírem sobre uma ocupação coletiva. Durante os debates sobre o novo CPC, essa concepção de audiência foi aperfeiçoada até o ponto de criarem o instituto da audiência de mediação.

E o momento parecia favorável. A mediação, sob o regramento do Novo CPC, receberá grande destaque. Além de ter sido objeto de um marco regulatório no ano de 2015, a mediação acabou por se tornar um dos pontos mais abordados pelo novo código processual. Exemplo disso é o artigo 3º, § 2º, que dispõe que o Estado “promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. O Novo CPC ainda estabelece que: “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (BRASIL, 2015b, art. 3º, § 3º)”.

Infelizmente o instituto da audiência de mediação, criado para os casos de conflitos fundiários que envolvam coletividades em um dos polos, não prosperou adequadamente, por ter ficado restrito aos casos de ações possessórias de força velha, que ocorrem com muito menos frequência que as ações de força nova. Segundo o artigo 565 do Novo CPC, nas ações possessórias de força velha, a liminar só poderá ser concedida após audiência de mediação a ser realizada no prazo de 30 dias. O MP e a

Defensoria Pública serão intimados a comparecer, assim como órgãos responsáveis pela política agrária ou urbana dos três níveis de governo. Por ser uma audiência de mediação, os réus terão espaço obrigatório nelas. Assim, o juiz deverá ouvir as suas versões e conhecer as suas perspectivas antes de conceder a liminar.

A audiência de mediação seria uma grande inovação do novo CPC caso não fosse restrita às ações possessórias de força velha. Possuidores que ocupem imóveis por menos de um ano e um dia não poderão se valer desse recurso tão importante para a construção política e social do direito à moradia.

Considerações finais

A questão da luta pela democratização do acesso à terra urbana tem questionado o próprio papel do Direito e de suas leis. Questiona-se, sobretudo, a finalidade da lei, enquanto instrumento de harmonização das condutas humanas. Será ela um mecanismo destinado à manutenção do pacto social, destinado a pacificar a convivência entre os seres humanos, punindo todos aqueles que se voltam contra os interesses da coletividade? Ou será um instrumento de segregação, de dominação e de imposição de um modelo de desenvolvimento marcado pela desigualdade de oportunidades? O Direito brasileiro tem demonstrado que pode ser tanto uma ferramenta a serviço da coesão social como um criador de fraturas sociais. E o atual capítulo que envolve os conflitos fundiários urbanos demonstra que, infelizmente, tem imperado a concepção de uma ciência jurídica que garante a ordem por meio da sacralização da propriedade privada, por meio da supressão

da função social da cidade, e, ainda, através da violenta repressão aos movimentos populares de ocupação.

O presente estudo procurou demonstrar que os conflitos fundiários urbanos não são eventos isolados que merecem respostas apolíticas por parte do Estado. Os aludidos conflitos, pelo contrário, são eventos que decorrem das condições de produção do espaço urbano (BRASIL, 2015b, p. 49), o que faz do Estado um responsável pela sua prevenção ou resolução.

A política pública de mediação dos conflitos fundiários é um importante mecanismo de democratização do acesso à moradia urbana, conferindo novos aspectos aos modelos tradicionais de mediação e procurando considerar os elementos causadores dos conflitos e os desdobramentos que algumas respostas estatais podem provocar.

O Novo CPC não absorveu devidamente as demandas dos movimentos sociais e demais entidades ligadas à causa da reforma urbana, negando a maioria das solicitações que poderiam contribuir para uma preservação do direito à moradia e para a inibição de práticas não condizentes com a função social da propriedade e da cidade.

A audiência de mediação, importante política de solução dos conflitos fundiários, acabou se restringindo às hipóteses de ação de força velha, algo que fará do instituto algo pouco verificado na prática. Independente disso, acredita-se que as poucas oportunidades em que elas ocorram deverão ser aproveitadas ao máximo, com o fim de demonstrar à sociedade as complexidades que marcam os conflitos fundiários urbanos, sobretudo no que se refere ao alto grau de dano à integridade física e à dignidade de tantas pessoas.

A necessidade de se aperfeiçoar os métodos de mediação aplicáveis aos casos de conflitos fundiários urbanos é notória. A melhor doutrina do Direito Urbanístico brasileiro já vem tratando das adaptações necessárias para que a mediação, método que tradicionalmente cuida de conflitos interpessoais, torne-se apta para conciliar interesses que se chocam no cenário político e social das cidades brasileiras.

A partir de 18 de março de 2016, data de início da vigência do Novo CPC, começaram a ocorrer as primeiras audiências de mediação, e a sociedade brasileira deve se manter atenta aos desdobramentos provenientes dessas novas arenas políticas. E novos estudos jurídicos se farão necessários para avaliar as repercussões práticas da nova lei processual e a necessidade de readaptar ou ampliar os seus alcances.

Referências

AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Manual de mediação judicial*. 5. ed. Brasília: CNJ, 2015.

BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? – Uma introdução à luta dos sem-teto*. São Paulo: Scortecci, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de Mediação de Conflitos para Advogados*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

_____. Ministério das Cidades. ConCidades. *Resolução n. 87/2009, 25/5/2010*. Disponível em: http://www.con-cidades.pr.gov.br/arquivos/File/87_Resolucao_Conflitos_versao_final_ConCidadesNacional.pdf. Acesso em: 4 out. 2015.

_____. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 13.140/2015*. Marco Regulatório da Mediação, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 4 out. 2015.

_____. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 13.105/2015*. Novo Código de Processo Civil, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 4 out. 2015.

CAFRUNE, Marcelo E. "Mediação de conflitos fundiários urbanos: do debate teórico à construção política". In: *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, (11), p. 197-217, 2010.

CORDEIRO, Bernadete. *Curso de mediação de conflitos*. Disponível em: <http://www.mediare.com.br>. Acesso em: 4 jul. 2015.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Centro de Estatística e Informação. *Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares*. Belo Horizonte, FJP, 2014.

LABORIT, Henri. *O Homem e a cidade*. Tradução: Alberto Paes Salvação. Mira-Sintra: Publicações Europa-América, 1971.

ROLNIK, Raquel (Org.). *Como atuar em projetos que envolvem remoções forçadas?* Disponível em: https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf. Acesso em: 6 out. 2015.

SAULE JR., Nelson; DI SARNO, Daniela Campos L. (Orgs.). *Atuação da Justiça nos conflitos fundiários urbanos: pesquisa sobre soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos*, 2013. Disponível em: http://www.cdes.org.br/SITE/PUBLICACOES/Pesquisa_solucoes_alternativas_de%20conflitos.pdf. Acesso em: 20 ago. 2015.

SEIDEL, Daniel (Org.). *Mediação de conflitos*. Brasília: Vida e Juventude, 2007.

VASCONCELOS, Carlos E. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2008.

VIANA, Cíntia P. "Mediação como política pública de Estado em conflitos fundiários urbanos no Brasil: reflexões sobre a proposta do novo CPC". In: *O Social em Questão*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, ano 18, (31), p. 57-72, 2014.

A DEFENSORIA PÚBLICA NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Renan Barros dos Reis¹

Resumo

Trata-se de estudo objetivo e descritivo acerca das principais previsões do Novo Código de Processo Civil sobre a Defensoria Pública, bem como suas influências e consequências na atuação do defensor público dentro do processo judicial cível. Partindo da análise da Defensoria Pública como instituição essencial à Justiça com a função de promover os direitos dos necessitados, o estudo se propõe a abordar a importância da instituição como sujeito autônomo do processo, sua função como curadora especial, assim como sistematizar as prerrogativas e responsabilidades do defensor público no Novo Código de Processo Civil.

Palavras-chave: Novo Código de Processo Civil. Defensoria Pública. Sujeitos do Processo. Curadoria Especial. Prerrogativas. Deveres. Responsabilidades.

¹ Graduado em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho – Piauí (ICF). Pós-graduado em Direito Processual pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Defensor público de 1ª Classe na Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE-MA). Ex-assessor jurídico de juiz no Tribunal de Justiça do Piauí (TJPI).

Abstract

It is an objective and descriptive study about the main forecasts of the New Code of Civil Procedure on the Public Defender Office, as well as their influences and consequences in the work of the Public Defender in the civil lawsuit. Starting from the analysis of the Public Defender Office as essential institution to justice with the task of promoting the rights of the needy, the study is to discuss the importance of the institution as a subject standalone process, its function as a special curator, as well as systematize the prerogatives and responsibilities of Public Defender in the New Code of Civil Procedure.

Keywords: New Code of Civil Procedure. Public Defender Office. Subject of Procedure. Special Curated. Prerogatives. Duties. Responsibilities.

Introdução

Em 16 de março de 2015 foi publicada a Lei n. 13.105, que instituiu o Novo Código de Processo Civil (NCPC), o qual foi concebido, gestado e nascido sob a égide da Constituição da República de 1988, ou seja, em um Estado Democrático de Direito. Trata-se de um código democrático e plural, o qual absorveu em seu conteúdo boa parte dos anseios das instituições que trabalham no dia a dia com processos judiciais, entre os quais se encontra a Defensoria Pública.

O presente artigo visa, dessarte, sistematizar as principais previsões acerca da Defensoria Pública no NCPC, assim como analisá-las no contexto constitucional-democrático em que a Defensoria Pública se insere, esforçando-se

para objetivamente restringir ao máximo o âmbito de incidência ao processo judicial cível. Tendo sempre por base a primazia da Defensoria como instituição voltada precipuamente à defesa dos hipossuficientes, ou seja, daqueles que não podem, sem sacrificar seu patrimônio, custear um advogado, verificar-se-á se tais previsões são inovações no ordenamento jurídico ou organização de regras já existentes, assim como as possíveis consequências, positivas ou negativas, que tais dispositivos possam gerar.

Não se pode negar que a maioria das disposições da recente lei adjetiva civil já existia em outras leis ou em entendimentos jurisprudenciais. Ademais, algumas previsões não tiveram maiores consequências práticas a ponto de merecerem referência.

Porém, a codificação e a previsão de garantias e institutos atinentes à Defensoria Pública elevam a instituição, de modo que a enraízam no meandro das legislações nacionais e solidificam-na, cada vez mais, em patamar isonômico com as demais instituições essenciais à função jurisdicional, harmonizando a figura da Defensoria Pública como sujeito do processo civil.

Assim, sobressai a necessidade de expor objetivamente sobre o impacto que o regramento do novo Código de Processo Civil tem sobre a Defensoria Pública, bem como as possibilidades daí surgidas, na medida da importância das previsões e inovações da lei adjetiva.

2 A Defensoria Pública e a defesa dos necessitados

Desde a Constituição de 1988, a Defensoria Pública é a instituição constitucionalmente incumbida da defesa

judicial e extrajudicial dos necessitados, também chamados hipossuficientes. Desenvolveu-se e solidificou-se como órgão autônomo no decorrer dos anos e, fruto de vitória da democracia no atual cenário brasileiro, teve sua ampliação com a promulgação da Emenda Constitucional n. 80, em 4 de junho de 2014, que deu nova redação ao art. 134 da Constituição da República de 1988, indicando-a como instituição permanente (princípio da perenidade) e de promoção dos direitos humanos.

Dispõe o citado artigo:

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

Discorrendo sobre a Defensoria Pública, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 2903/PB², da lavra do eminente ministro Celso de Mello, asseverou a importância da Defensoria Pública como instituição essencial à Justiça, cujo trecho restou assim ementado:

DEFENSORIA PÚBLICA – RELEVÂNCIA – INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO – O DEFENSOR PÚBLICO

2 STF – ADI 2903/PB, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 1/12/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-177 Publicação em: 19/9/28. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pag_inador.jsp?docTP=AC&docID=548579>. Acesso em: 8 de março de 2015.

COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA

- A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas – carentes e desassistidas –, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado.

- De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República.

Trata-se de instituição essencial à garantia constitucional ao acesso à Justiça pelos necessitados, que não possuem condição de arcar com as despesas de advo-

gado sem prejuízo de sua subsistência. Nas palavras de Fredie Didier Jr. e Leonardo José Carneiro da Cunha (2013, p. 1.554),

Se o acesso à Justiça constitui uma garantia fundamental (CF/88, art. 5º, XXXV), cumpre ao Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV).

Eis o contexto em que se insere a Defensoria Pública.

Os defensores públicos são, exatamente, os advogados públicos oferecidos pelo Estado a pessoas carentes.

A Defensoria Pública é, então, instituição essencial à Justiça, com a mesma dignidade e importância que o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Advocacia.

Seguindo tais vetores, a Lei Complementar n. 80/1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública), alterada profundamente pela Lei Complementar n. 132/2009, traz a estruturação básica, garantias e prerrogativas institucionais, assim como direitos e deveres dos seus membros.

Entre os seus objetivos, elencados no art. 3º-A, da Lei Complementar n. 80/1994, encontram-se: a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e a efetividade dos direitos humanos; e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Dessa forma, pode-se observar que o espectro de atuação da Defensoria Pública é bastante abrangente,

eis que visa garantir e promover os direitos das pessoas necessitadas. Trata-se de uma atuação que vai muito além de uma defesa processual, dentro do Poder Judiciário. Diz respeito à satisfação dos anseios dos necessitados da melhor forma possível a estes, em especial extrajudicialmente³ ou com medidas preventivas de violações de direitos.

Igualmente importante é o aspecto da defesa dos necessitados através de processos judiciais, seja nos casos de demandas que exigem a jurisdição, seja em casos cuja resolatividade extrajudicial não foi possível, diante da ausência de conciliação.

Ademais, além da amplitude de atuação da Defensoria Pública, quando se trata da defesa judicial, o defensor público, resguardada a sua independência funcional, não tem o condão de escolher os seus assistidos, pois todas as pessoas que são hipossuficientes (econômico ou jurídico) são assistidos em potencial. Não há escolha de quem assistir ou não. É dever constitucional a defesa de todos. Sobre tal assunto, inclusive, se manifestou a comissão instituída pela Associação Nacional dos Defensores Públicos para análise do Projeto de Lei que resultou no novo CPC (ANADEP, 2012, p. 17-18), *verbis*:

Note-se que, ao contrário dos advogados privados e até mesmo das entidades que prestam assistência jurídica gratuita, os defensores públicos são pautados pelo princípio da indeclinabilidade das causas, isto é, não gozam da faculdade de negar o patrocínio dos interesses da população carente em razão de excesso de trabalho, falta de especialização quanto à matéria ou qualquer outro motivo.

³ O NCPD inclusive estimula a prática conciliatória pela Defensoria Pública, conforme se verifica nos seus arts. 3º, § 3º e 175.

Assim, o número de ações acompanhadas por um único defensor por vezes pode corresponder a até 70% das demandas em tramitação em um determinado juízo, sendo esta situação corriqueira em todo o País. Não é de se desprezar também que muitas Defensorias Públicas operam com severa redução de quadros, onde o acúmulo de causas é severo e a redação apresentada concorreria para inviabilizar a defesa efetiva de muitos carentes.

Nesse ponto, releva-se de extrema importância a previsão de dispositivos processuais específicos para a Defensoria Pública, de modo a garantir não apenas à instituição, mas aos próprios assistidos, que a defesa judicial seja realizada com o maior zelo e a dedicação possíveis.

3 A inserção da Defensoria Pública no Código de Processo Civil de 1973 e no Novo Código de Processo Civil

A redação original do Código de Processo Civil de 1973 não fez em seus dispositivos qualquer menção à Defensoria Pública. Tal fato se deu pelo simples fato de a instituição não ser prevista constitucionalmente à época. Observa-se que sequer na exposição de motivos do então ministro da Justiça e principal mentor do CPC/73, Alfredo Buzaid (Exposição de Motivos n. GM/473-B, de 31/7/72) (BRASIL, 1974), houve qualquer previsão sobre a Defensoria Pública. Apenas com suas posteriores alterações, já na vigência da Constituição Republicana de 1988, é que, paulatinamente, a Defensoria Pública foi sendo inserida no *codex*.

Entre as alterações do Código de Processo Civil de 1973 encontram-se: 1) Lei n. 8.953, de 13/12/1994, alterou o art. 585, II, possibilitando à Defensoria Pública referendar acordo extrajudicial, dando-lhe força de título extrajudicial⁴; 2) Lei n. 11.965, de 3/7/2009, possibilitou a participação do defensor público na lavratura da escritura pública de inventário e de partilha, de separação consensual e de divórcio consensual⁵; 3) Lei n. 11.382, de 6/12/2006, que proíbe membros da Defensoria Pública de apresentar lances em praças ou leilões judiciais⁶.

Verifica-se, pois, que foram alterações pontuais que, apesar da extrema importância, não tiveram maiores reflexos na atuação judicial dos membros da Defensoria Pública, ou seja, dentro de uma demanda judicializada, eis que dispuseram, essencialmente, sobre a possibilidade de resolução extrajudicial, envolvendo direitos disponíveis, e casos de Direito de Família e Sucessões em que não houver conflito.

Dessa forma, a atuação e as garantias previstas aos membros da Defensoria Pública, durante a vigência do

4 Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais:

[...]

II – a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores;

5 Art. 982. [...]

§ 1º O tabelião somente lavrará a escritura pública se todas as partes interessadas estiverem assistidas por advogado comum ou advogados de cada uma delas ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

Art. 1.124-A. [...]

§ 2º O tabelião somente lavrará a escritura se os contratantes estiverem assistidos por advogado comum ou advogados de cada um deles ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

6 Art. 690-A. É admitido a lançar todo aquele que estiver na livre administração de seus bens, com exceção:

[...]

III – do juiz, membro do Ministério Público e da Defensoria Pública, escrivão e demais servidores e auxiliares da Justiça.

Código de Processo Civil de 1973, eram previstas exclusivamente na Lei Orgânica (Lei Complementar n. 80/1994), de modo que não havia, como dito alhures, um enraizamento da instituição dentro do processo judicializado.

Assim, o NCPC foi bastante feliz em dispor em título próprio acerca da Defensoria Pública (Título VII), dentro do Livro destinado aos sujeitos do processo (Livro III), especificando, na medida do possível, o seu papel dentro do processo civil. Dessa forma, reitera-se o reconhecimento da importância da instituição dentro do procedimento judicializado.

Foi igualmente importante a codificação de dispositivos esparsos que, apesar de já previstos em outras leis ou mesmo em entendimentos jurisprudenciais, dá harmonia e sentido à forma de atuar do órgão defensorial. Entre os quais, a previsão expressa da Defensoria Pública como titular do exercício da curadoria especial, para garantia da defesa técnica dos indivíduos que não foram citados pessoalmente.

4 A Defensoria Pública como sujeito processual – Legitimação autônoma para a condução do processo em favor do assistido

Um dos princípios institucionais da Defensoria Pública é a sua independência funcional, prevista no art. 134, § 4º da Constituição da República⁷. Tal independência funcional dá ao membro da Defensoria Pública a autonomia

⁷ Art. 134 [...]

[...] § 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.

necessária para a condução dos interesses do seu assistido da melhor forma possível, livre de interferências externas.

Dissecando o assunto, doutrina Silvio Roberto Mello Moraes (1995, p. 22):

A independência funcional é princípio dos mais valiosos para a Instituição. Para que cumpra seu dever constitucional de manutenção do Estado Democrático de Direito, assegurando a igualdade substancial entre todos os cidadãos, bem como instrumentalizando o exercício de diversos direitos e garantias individuais, representando, junto aos Poderes constituídos, os hipossuficientes, não raras vezes contra o próprio Estado, é necessário que a Defensoria Pública guarde uma posição de independência e autonomia em relação aos demais organismos estatais e ao próprio Poder ao qual se encontra, de certa forma, vinculada.

Baseando-se nesse panorama da Defensoria Pública como entidade dotada de independência na sua atuação, o NCPC, no Título VII do Livro III, previu-a como sujeito do processo. É, portanto, o maior reconhecimento feito pela lei civil adjetiva acerca da essencialidade da Defensoria Pública no atual cenário processual brasileiro, pois lhe confere legitimação autônoma para atuar em processos envolvendo direitos individuais ou coletivos dos necessitados.

Prescreve o artigo 185 da Lei n. 13.105/2015: “a Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita”. Ao reconhecer a Defensoria

Pública como sujeito processual incumbido da defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, dá-se a legitimação autônoma para tal instituição na condução do processo.

Nesse diapasão, e dispondo sobre a função institucional da Defensoria Pública, prevê o art. 4º, X, da Lei Complementar n. 80/94, que a Defensoria Pública pode, para a garantia dos direitos individuais, sociais e promoção dos direitos fundamentais (direitos humanos positivados na ordem constitucional), ajuizar qualquer tipo de ação necessária para tanto. *Verbis*:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

[...]

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

Trata-se, neste ponto, conforme dito, da legitimação autônoma para a condução do processo, franqueada a algumas instituições (em especial a Defensoria Pública e o Ministério Público), consistente na possibilidade de ajuizar e acompanhar demandas independentemente de atuarem em nome de outrem, pois, em verdade, atuam em nome próprio. Aplica-se, aqui, o raciocínio expedido por Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (2001, p. 1.866) no que tange a processos coletivos:

A dicotomia clássica legitimação ordinária-extraordinária só tem cabimento para a explicação de

fenômenos envolvendo direito individual. Quando a lei legitima alguma entidade a defender direito não individual (coletivo ou difuso), o legitimado não estará defendendo direito alheio em nome próprio, porque não se pode identificar o titular do direito. Não poderia ser admitida ação judicial proposta pelos “prejudicados pela poluição”, pelos “consumidores de energia elétrica”, enquanto classe ou grupo de pessoas. A legitimidade para a defesa dos direitos difusos e coletivos em juízo não é extraordinária (substituição processual), mas sim legitimação autônoma para a condução do processo (*selbständige Prozebführungsbefugnis*): a lei elegeu alguém para a defesa de direitos porque seus titulares não podem individualmente fazê-lo.

Com a Lei n. 13.105/2015, há uma evolução no conceito de parte e de sujeito processual. Não há mais apenas a dualidade entre partes e juiz, porém uma abertura do leque de entes atuantes, para que o processo se resolva o mais brevemente possível. Tanto é assim que o art. 6º da nova lei civil adjetiva dispõe que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

Afirmam Humberto Theodoro Jr. et al. (2015, p. 78) que “tal opção legislativa mostra que mediante o novo texto não é mais possível cogitar em centralidade do juiz ou das partes; o Novo CPC é um código de todos os sujeitos processuais, é, portanto, policêntrico”.

Observa-se, dessa forma, que a Defensoria Pública vai a juízo por si própria, prestando assistência integral e gratuita ao indivíduo, que é parte no processo. Tanto é assim, que a Defensoria Pública atua na defesa do assis-

tido independentemente de mandato, conforme previsto nos artigos 44, XI, 89, XI e 128, XI, da Lei Complementar n. 80/1994⁸, e art. 287, parágrafo único, II, do Novo CPC⁹.

Ademais, o art. 720, NCPC, traz claramente a distinção entre interessado, Ministério Público e Defensoria Pública como sujeitos aptos à instauração de processos relativos à jurisdição voluntária, veja-se: “Art. 720. O procedimento terá início por provocação do interessado, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, cabendo-lhes formular o pedido devidamente instruído com os documentos necessários e com a indicação da providência judicial”.

Ressalte-se, entretanto, que essa legitimação autônoma, nas demandas individuais, permanece apenas enquanto houver a condição essencial de necessitado do indivíduo. Tal hipossuficiência deve ser encarada tanto no seu sentido jurídico quanto no seu sentido financeiro. Sabe-se que a hipossuficiência financeira, assim como a jurídica, pode (e deve) ser transitória, de modo que, uma vez findada a situação de hipossuficiência, carece de base

8 Art. 44. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União:

[...]

XI – representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais;

Art. 89. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios:

[...]

XI – representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais;

Art. 128. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Estado, dentre outras que a lei local estabelecer:

[...]

XI – representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais;

9 Art. 287. A petição inicial deve vir acompanhada de procuração, que conterà os endereços do advogado, eletrônico e não eletrônico.

Parágrafo único. Dispensa-se a juntada da procuração:

[...]

II – se a parte estiver representada pela Defensoria Pública;

para a atuação da Defensoria Pública, e assim, a partir daquele momento, ela não mais deverá fazer parte da relação processual, eis que desapareceu a base (condição de necessitado), devendo a parte constituir advogado¹⁰. Tal fato, por si só, não retira ou diminui a autonomia da Defensoria Pública como sujeito do processo, ao revés, reafirma que a Defensoria Pública apenas atua enquanto subsiste a condição de hipossuficiente, tendo autonomia para ingressar e deixar de prosseguir no processo.

Dessarte, não se pode mais perceber uma relação jurídico-processual como apenas uma relação triangular que espelha a relação jurídico-substantiva. Ao revés, com o novo Código de Processo Civil exsurge uma dinamicidade dos agentes processuais atuantes para a rápida solução do conflito.

Assim, levando em conta a nova normativa constitucional instituída pela Emenda Constitucional n. 80/2014, bem como a previsão do art. 4º, X, da Lei Complementar n. 80/1994, outra conclusão não é possível senão a de que a Defensoria Pública possui legitimação autônoma para ajuizar qualquer tipo de ação necessária para a proteção dos direitos de seus assistidos, seja de natureza individual ou coletiva.

10 Diversas leis estaduais dispõem sobre os critérios para se aferir a necessidade financeira apta para a assistência pela Defensoria Pública. A título exemplificativo, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão prevê, na Lei Complementar Estadual n. 19/1994, que é necessitado aquele cuja renda pessoal seja inferior a três salários mínimos, ou a média *per capita* de sua família não ultrapasse metade desse valor. Assim, supondo que um indivíduo queira ingressar com uma ação de usucapião de bem imóvel e comprove que sua renda seja apta à assistência gratuita prestada pela Defensoria, deverá a instituição ingressar autonomamente com tal demanda, prestando assistência integral e gratuita a este indivíduo, que é parte. Caso posteriormente não persista a situação de necessitado financeiro (indivíduo consiga um emprego com renda superior ao critério de necessitado para a Defensoria Pública), deverá a instituição não mais prestar assistência para este indivíduo, requerendo a sua exclusão da lide e solicitando a intimação pessoal da parte para que constitua advogado.

5 A Defensoria Pública e a curadoria especial

De acordo com a doutrina de Frederico Rodrigues Viana de Lima (2014, p. 191),

A curatela especial – também denominada curadoria à lide, para esclarecer que se cinge apenas ao processo – possui caráter eminentemente protetivo. Tem por escopo garantir concreta assistência jurídica aos beneficiários, uma vez que a peculiar condição que assumem pode impedi-los de terem ciência e de poderem se defender de forma eficaz.

O Código de Processo Civil de 1973, em seu artigo 9º, previu a figura da curadoria especial para a defesa do incapaz que não tivesse representante legal, ou se seus interesses se colidissem com os do representante, para réu preso, bem como ao revel citado por edital ou com hora certa.

O NCPC, por seu turno, dispôs de forma similar, com algumas modificações pontuais e necessárias¹¹, *verbis*:

Art. 72. O juiz nomeará curador especial ao:

I – incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade;

II – réu preso revel, bem como ao réu revel citado por edital ou com hora certa, enquanto não for constituído advogado.

A finalidade da curadoria especial é, eminentemente, a garantia constitucional do contraditório e da

11 Além da previsão do art. 72, verifica-se a curadoria especial nos procedimentos de inventário e partilha (art. 671), e de interdição (art. 752, §2º).

ampla defesa, prevista no art. 5º, LV, CRFB/88¹². Ela se bifurca em duas possibilidades: de indivíduos que, pela condição especial em que se encontram, não têm como promover a defesa de seus interesses, e a de indivíduos que não foram citados pessoalmente, mas apenas de forma ficta. No primeiro caso, encontram-se os incapazes sem representantes legais e o réu preso. No segundo caso, verifica-se que, ainda que os indivíduos não saibam que contra eles corre determinada demanda, ainda assim lhes serão assegurados o contraditório e a ampla defesa. Em ambos os casos é clara a hipossuficiência dos indivíduos protegidos pela norma processual.

Dessa forma, considerando que incumbe à Defensoria Pública a defesa dos interesses dos necessitados (hipossuficientes financeiro ou jurídico), conforme amplamente abordado no presente artigo, a ela naturalmente é dada a função de proteção dos direitos de tais indivíduos. Tanto é assim, que o parágrafo único do art. 72 do Novo Código de Processo Civil previu que “a curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei”.

Conforme indica a comissão da ANADEP (2012, p. 6):

A curadoria especial não intervém de maneira gratuita, ou por qualquer veleidade corporativa. A curadoria especial intervém porque há uma necessidade real. Não temos, longe disso, a hipótese de um órgão público batendo cabeça com outro. Na verdade, trata-se de levar a sério, usando-se a conhecida expressão de Ronald Dworkin, a proteção integral garantida pela Constituição “cidadã”.

12 Art. 5º [...]

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

O propósito, insista-se, é de que a Constituição seja cumprida da maneira mais substancial possível, sobretudo quando estão em jogo as pessoas mais carentes que podem existir no Estado brasileiro – crianças e adolescentes carentes e abandonados pela sorte.

A curadoria especial a cargo da Defensoria Pública, no entanto, não é novidade legislativa, pois já existe desde a Lei Complementar n. 80/1994, que em seu art. 4º, XVI, dispõe:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

[...]

XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei.

Ademais, em que pese ausência de dispositivo legal expresso, tal garantia de curadoria especial é garantida em todo e qualquer procedimento que possa vir a restringir direitos e que seja necessária a conclusão da relação processual com a citação. Dessa forma, continua válida a Súmula n. 196 do Superior Tribunal de Justiça, a qual dispõe que “ao executado que, citado por edital ou por hora certa, permanecer revel, será nomeado curador especial, com legitimidade para apresentação de embargos”.

Ressalte-se que, por ser função legalmente atribuída à Defensoria Pública diante da hipossuficiência jurídica desses indivíduos, a ela não se faz possível o pagamento de honorários pelo beneficiário da curadoria especial, à exceção de honorários sucumbenciais, caso encerre vencedora¹³.

Por fim, encontra-se expressamente excluída a aplicação do ônus da impugnação especificada ao réu quando sua defesa é formulada pela Defensoria Pública na qualidade de curadora especial. É o que diz o art. 341, parágrafo único, veja-se:

Art. 341. Incumbe também ao réu manifestar-se precisamente sobre as alegações de fato constantes da petição inicial, presumindo-se verdadeiras as não impugnadas, salvo se:

[...]

Parágrafo único. O ônus da impugnação especificada dos fatos não se aplica ao defensor público, ao advogado dativo e ao curador especial.

Dúvida há, diante da novidade legislativa, se tal ônus da impugnação especificada dos fatos não se aplica ao defensor público de forma indiscriminada ou apenas quando estiver exercendo o múnus da curadoria especial. É que o dispositivo tem redação que pode vir a gerar divergência quando de sua aplicação.

13 Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, verbis: PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CURADORIA ESPECIAL EXERCIDA PELA DEFENSORIA PÚBLICA. DESEMPENHO DE FUNÇÃO INSTITUCIONAL. HONORÁRIOS NÃO DEVIDOS. DIFERENCIAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. DIREITO DA DEFENSORIA PÚBLICA SALVO NA HIPÓTESE EM QUE PARTE INTEGRANTE DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO, CONTRA A QUAL ATUA. SÚMULA 421 DO STJ.

1. A Constituição da República, em seu art. 134, com vistas à efetividade do direito de defesa, determinou a criação da Defensoria Pública como instituição essencial à Justiça, tendo-lhe sido atribuída a curadoria especial como uma de suas funções institucionais (art. 4º, XVI, da LC 80/1994).

2. A remuneração dos membros integrantes da Defensoria Pública ocorre mediante subsídio em parcela única mensal, com expressa vedação a qualquer outra espécie remuneratória, nos termos dos arts. 135 e 39, § 4º da CF/88 combinado com o art. 130 da LC 80/1994.

3. Destarte, o defensor público não faz jus ao recebimento de honorários pelo exercício da curatela especial, por estar no exercício das suas funções institucionais, para o que já é remunerado mediante o subsídio em parcela única.

4. Todavia, caberá à Defensoria Pública, se for o caso, os honorários sucumbenciais fixados ao final da demanda (art. 20 do CPC), ressalvada a hipótese em que ela venha a atuar contra pessoa jurídica de direito público, à qual pertença (Súmula 421 do STJ). 5. Recurso especial não provido. (STJ Resp. n. 1.201.674 – SP, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 6/6/2012, CE – CORTE ESPECIAL).

Nesse espeque, defendemos a interpretação literal e sistematizada do citado dispositivo, eis que, caso quisesse que tal medida apenas se aplicasse à Defensoria Pública quando do exercício da curadoria especial, não haveria necessidade de distinção. Ademais, conforme já visto, é a Defensoria Pública quem possui a atribuição legal de exercer a curadoria especial (art. 72, p. ún., NCPC), de modo que não haveria qualquer necessidade na separação da curadoria especial e do defensor público no art. 341, parágrafo único, do Novo Código de Processo Civil.

Portanto, verifica-se que o ônus da impugnação especificada, em verdade, não se aplica à Defensoria Pública, seja na curadoria especial, seja na defesa dos interesses individuais dos hipossuficientes financeiros.

6 Das prerrogativas dos defensores públicos no NCPC

Os defensores públicos, como sujeitos do processo, estão submetidos aos regramentos legalmente previstos para a sua atuação, eis que o andamento procedimental, apesar de ter suas bases na Constituição, tem limitações impostas para garantir o bom andar dos feitos sujeitos ao Poder Judiciário. Contudo, conforme dito alhures, a Defensoria Pública é o órgão legitimamente investido na incumbência da defesa dos necessitados. Assim, o leque de assistidos pela Defensoria é enorme, eis que não pode escolher em que casos atuar.

Dessa forma, para que seja realizado um serviço de qualidade, garantindo-se a eficiência do serviço público prestado, necessária a concessão de algumas prerrogativas

à instituição quando de sua atuação. É com base nesse raciocínio que à Defensoria Pública é dado prazo em dobro em todas as suas manifestações, é necessária a intimação pessoal com vista dos autos para os seus membros, assim como é possível a intimação pessoal dos assistidos para providenciarem medidas necessárias ao andamento do processo e de testemunhas para comparecimento em audiência.

6.1 Do prazo em dobro para manifestação no processo

No Código de Processo Civil de 1973 não havia previsão de prazo diferenciado para a Defensoria Pública, apenas para a Fazenda Pública, para o Ministério Público¹⁴ e para litisconsortes com procuradores distintos¹⁵. O prazo diferenciado para a Defensoria Pública encontra guarida, desde 1994, em sua Lei Orgânica (Lei Complementar n. 80/1994), a qual prevê que em todas as manifestações da Defensoria Pública esta possuirá prazo em dobro para tanto¹⁶.

O NCPC uniformizou a concessão distinta de prazos, tanto para advogados públicos, Ministério Público, Defensoria Pública, quanto para litisconsortes com advogados

14 Art. 188 Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

15 Art. 191 Quando os litisconsortes tiverem diferentes procuradores, ser-lhes-ão contados em dobro os prazos para contestar, para recorrer e, de modo geral, para falar nos autos.

16 Art. 44. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União:

l – receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos

Art. 89. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios:

l – receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos;

Art. 128. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Estado, dentre outras que a lei local estabelecer:

l – receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos;

distintos. É o que se verifica dos arts. 180, 183, 186 e 229 da Lei n. 13.105/2015¹⁷.

Ressalte-se que o prazo em dobro para os sujeitos processuais acima indicados é concedido de modo geral, sendo aplicado em todos os graus de jurisdição, relativamente à matéria cível, não prevalecendo quando há determinação de prazo específico para a instituição previsto em lei.

Portanto, não há mais distinção de prazos entre as instituições, ou mesmo em casos de advogados particulares de litisconsortes (com a ressalva de pertencerem ao mesmo escritório de advocacia), fator esse que as coloca em igual patamar.

Tal concessão de prazo independe de qualquer requerimento, eis que se trata de norma cogente, gerando o dever a sua observância, conforme já reconhecido pela jurisprudência pátria¹⁸.

Sobre esse ponto argumenta Frederico Lima (2014, p. 307):

17 Art. 180. O Ministério Público gozará de prazo em dobro para manifestar-se nos autos, que terá início a partir de sua intimação pessoal, nos termos do art. 183, § 1º.

Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

Art. 186. A Defensoria Pública gozará de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais.

Art. 229. Os litisconsortes que tiverem diferentes procuradores, de escritórios de advocacia distintos, terão prazos contados em dobro para todas as suas manifestações, em qualquer juízo ou tribunal, independentemente de requerimento.

18 AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. DEFENSORIA PÚBLICA. PRAZO EM DOBRO. ART. 44, I DA LC 80/94. AGRADO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG DESPROVIDO.

1. O prazo para o ajuizamento de Embargos à Execução deve ser contado em dobro no caso em que a parte é representada pela Defensoria Pública, consoante disposição do art. 44, I da LC 80/94.

2. Agravo regimental do Município de Belo Horizonte/MG a que se nega provimento.

(STJ – AgRg no AREsp: 141859 MG 2012/0020215-1, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 02/09/2014, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/9/2014).

As prerrogativas surgem em razão da lei. Identificando-se que a representação da parte se dá pela Defensoria Pública, automaticamente se aplica o mandamento legal que assegura a intimação pessoal e o prazo em dobro.

É desnecessário que o Poder Judiciário ou a autoridade administrativa as defira para que elas passem a existir no processo, pois elas não ocorrem *ope judicis*, mas, sim, *ope legis*. A partir do momento em que a Defensoria Pública oficia no feito – seja desde o início, seja em instante posterior –, os prazos devem ser duplicados e as intimações devem ser pessoais.

Insta asseverar que tal prerrogativa se estende aos escritórios de prática jurídica das faculdades de Direito e às entidades que prestam assistência jurídica gratuita, quando firmam convênios com a Defensoria Pública, ao teor do art. 186, § 3º, NCPC¹⁹.

Alteração importante também se deu relativamente à contagem do prazo processual. No Código de Processo Civil de 1973 a contagem se dava em dias seguidos e ininterruptos²⁰. Dessa forma, iniciado o prazo, dias não úteis (sábados, domingos e feriados), eram computados na contagem do prazo processual.

Com o NCPC, a contagem do prazo se dá em dias úteis, conforme previsão no seu art. 219²¹. A consequência

19 Art. 186 [...] [...]

§ 3º O disposto no caput aplica-se aos escritórios de prática jurídica das faculdades de Direito reconhecidas na forma da lei e às entidades que prestam assistência jurídica gratuita em razão de convênios firmados com a Defensoria Pública.

20 Art. 178. O prazo, estabelecido pela lei ou pelo juiz, é contínuo, não se interrompendo nos feriados.

21 Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.

de tal mudança é o elastecimento dos prazos, dando-se, dessa forma, maior lapso temporal para as manifestações.

6.2 Da intimação pessoal do defensor público com vista dos autos

Intimações, conforme lição de Cândido Rangel Dinamarco (2004, p. 429), são “atos destinados a levar fatos ao conhecimento das partes ou terceiros, com eventual comando agregado, têm lugar ao longo de todo o procedimento e são indispensáveis sempre que do ato a ser conhecido o sujeito não tiver conhecimento direto”.

Como atos que levam ao conhecimento dos sujeitos processuais determinadas decisões ou comandos, as intimações ocorrem ou por publicação na imprensa oficial ou pessoalmente. Via de regra, as intimações judiciais ocorrem pela imprensa oficial, através de publicações em diários eletrônicos dos próprios tribunais. Contudo, em alguns casos específicos e excepcionais, as intimações ocorrem pessoalmente via mandado cumprido por oficial de Justiça.

No caso das intimações dos defensores públicos, além de a intimação ser pessoal, esta deve se realizar com a entrega dos autos do processo em vista. Longe de ser regalia para os membros da instituição, essa intimação pessoal com vista dos autos é necessária, eis que aplica em concreto a garantia do amplo acesso à Justiça e ao contraditório, na medida em que fornece ao defensor público a possibilidade de bem examinar o processo e formular e melhor pretensão em favor do seu assistido.

O anterior Código de Processo Civil não continha qualquer dispositivo nesse sentido, sendo que a previsão legal aplicada sempre foi a contida nos arts. 44, I, 89, I e 128, I, da Lei Complementar n. 80/1994.

Com o NCPC, há previsão expressa da intimação pessoal, conforme se verifica no art. 186, § 1º, que dispõe: "O prazo tem início com a intimação pessoal do defensor público, nos termos do art. 183, § 1º".

Em que pese a ausência de previsão na Lei n. 13.105/2015 acerca da entrega dos autos em vista, continua sendo necessária essa providência por aplicação dos já indicados artigos da Lei Complementar n. 80/1994.

Ressalte-se que tal providência se faz necessária sob pena de nulidade dos atos realizados sem essa intimação com entrega dos autos em vista, independentemente do procedimento utilizado, veja-se:

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PROCEDIMENTO SUMÁRIO. DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. PEDIDO DE VISTA E INTIMAÇÃO PESSOAL. PRERROGATIVAS DO DEFENSOR PÚBLICO. ART. 89 DA LC n. 80/1994. NEGATIVA DO JUÍZO. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. DECRETAÇÃO DA REVELIA NA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Firme no propósito de concentrar os atos processuais, o procedimento sumário prevê a necessidade de presença do réu na audiência de conciliação para que, primeiro, seja tentada a autocomposição da demanda e, em caso de negativa, se prossiga com a apresentação de contestação, sob pena de decretação da revelia.

2. Na hipótese, o pedido de vista dos autos pela Defensoria Pública, antes da audiência inicial,

nada mais foi do que tentar garantir – em sua plenitude – a assistência à recorrente, conferindo-lhe, dentro da paridade de armas, a maior possibilidade de contrabalançar a desigualdade que afeta às partes, permitindo que ambos os litigantes tenham no processo as mesmas oportunidades de tentar influir na decisão da causa. A Defensoria Pública é instituição estatal criada com o escopo de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovem a insuficiência de recursos, de função ímpar em nosso sistema e consagrada no art. 134 da Carta da República.

3. Nessa linha, ciente das consequências jurídicas da audiência inicial do rito sumário, bem como da supressão de seu direito de defesa pelo Juízo – a Defensoria Pública foi impedida de apreciar as circunstâncias da demanda –, não se poderia exigir conduta diversa da recorrente, estando justificada sua ausência, haja vista que, sem realmente poder efetivar a defesa técnica, violado estaria o contraditório, a ampla defesa e inevitavelmente seria tida como revel.

4. Recurso especial provido.

(STJ – Resp: 1096396 DF 2008/0218578-9, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 7/5/2013, T4 – QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/5/2013)

Com efeito, a jurisprudência dos tribunais superiores (STF e STJ) entende que a intimação pessoal se perfectibiliza com o recebimento dos autos na Defensoria Pública, sendo desnecessário o ciente do membro da instituição nos autos. É que se presume que a intimação pessoal com recebimento dos autos em vista ocorre com a remessa dos autos ao prédio da Defensoria Pública, com o

recebimento de funcionários responsáveis pela organização administrativa interna²².

Igualmente, a citação, notificação ou intimação se dá pessoalmente e com vista dos autos quando o defensor público exara seu ciente ou retira os autos no próprio cartório (ou secretaria) judicial. Tal ciência decorre de questão lógica, eis que está sendo disponibilizado ao membro da Defensoria o inteiro teor dos autos, de modo que, para fins de celeridade processual, se torna despicienda a remessa posterior ao órgão defensorial. Veja-se o art. 272, § 6º, do NCP:

Art. 272. Quando não realizadas por meio eletrônico, consideram-se feitas as intimações pela publicação dos atos no órgão oficial.

[...]

§ 6º A retirada dos autos do cartório ou da secretaria em carga pelo advogado, por pessoa credenciada a pedido do advogado ou da sociedade de advogados, pela Advocacia Pública, pela Defensoria Pública ou pelo Ministério Público implicará intimação de qualquer decisão contida no processo retirado, ainda que pendente de publicação.

22 Nesse sentido encontra-se o seguinte julgado:

Intimação pessoal do defensor público. Ofício encaminhado ao defensor público-geral e recebido por servidor do órgão. Intimação pessoal configurada. (...) Configura-se razoável, para fins de intimação pessoal, proceder-se à inequívoca ciência da Defensoria Pública, por intermédio de ofício ou mandado, devidamente recebido, competindo à Instituição organizar a atuação de seus membros, sob pena de burocratizar o processo, em total desrespeito à efetividade e celeridade da Justiça. Aplica-se, por analogia, o entendimento desta Corte segundo o qual a entrega de processo em setor administrativo, formalizada a carga por servidor do órgão, configura intimação pessoal. Havendo intimação pessoal da Defensoria Pública estadual para a sessão de julgamento da apelação criminal, não há que se falar em nulidade no acórdão prolatado. (HC 99.540, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 4-5-2010, Segunda Turma, DJE de 21/5/2010.) Vide: AP 458 petição avulsa-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12/3/2009, Plenário, DJE de 29/10/2009; AI 707.988-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 12-8-2008, Primeira Turma, DJE de 19/9/2008; HC 83.255, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5/11/2003, Plenário, DJ de 12/3/2004.

Portanto, uma vez exarado o ciente ou retirados os autos em cartório judicial, desde logo é considerada válida a intimação pessoal e com vistas dos autos ao defensor público, decorrendo a partir daí todos os consectários legais.

Questão tormentosa existe quando se trata de processos eletrônicos. Hodiernamente há convergência de que se virtualizem os processos judiciais, de modo a efetivar celeridade processual e facilitar o acesso tanto pelos sujeitos processuais quanto pelo jurisdicionado, pois multiplica a possibilidade de visualização e informação, em qualquer horário ou local, independentemente de requerimento.

A Lei n. 11.419/06, que regulamentou a informatização do processo judicial, dispõe no art. 9º que as citações, notificações e intimações em processos eletrônicos que viabilizem o acesso à íntegra do processo respectivo serão consideradas vista pessoal, devendo apenas em caso de impossibilidade se utilizar os meios ordinários de intimação (intimação via mandado). Observe-se:

Art. 9º No processo eletrônico, todas as citações, intimações e notificações, inclusive da Fazenda Pública, serão feitas por meio eletrônico, na forma desta Lei.

§ 1º As citações, intimações, notificações e remessas que viabilizem o acesso à íntegra do processo correspondente serão consideradas vista pessoal do interessado para todos os efeitos legais.

§ 2º Quando, por motivo técnico, for inviável o uso do meio eletrônico para a realização de citação, intimação ou notificação, esses atos processuais poderão ser praticados segundo as regras ordinárias, digitalizando-se o documento físico, que deverá ser posteriormente destruído.

Considerando ser tendência inevitável a informatização do processo judicial, o NCPC determina o cadastramento da Defensoria Pública nos sistemas eletrônicos que paulatinamente estão sendo disponibilizados pelo Poder Judiciário, para que passem a receber citações, notificações e intimações eletronicamente. Essa previsão está contida no art. 270, p. ún., c/c art. 246, § 1º, *verbis*:

Art. 270. As intimações realizam-se, sempre que possível, por meio eletrônico, na forma da lei.

Parágrafo único. Aplica-se ao Ministério Público, à Defensoria Pública e à Advocacia Pública o disposto no § 1º do art. 246.

Art. 246. A citação será feita:

[...]

§ 1º Com exceção das microempresas e das empresas de pequeno porte, as empresas públicas e privadas são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de processo em autos eletrônicos, para efeito de recebimento de citações e intimações, as quais serão efetuadas preferencialmente por esse meio.

Desse modo, a exigência supra é legítima e válida como pessoal apenas em se tratando de processos eletrônicos que tramitam integralmente em sistemas informatizados, cujo conteúdo integral dos autos seja disponibilizado ao membro da Defensoria Pública.

Portanto, verifica-se que a intimação pessoal dos membros da Defensoria Pública deve ocorrer mediante a entrega dos autos em vista, ressalvando-se a possibilidade de intimação eletrônica em processos que tramitam na forma informatizada, tudo para garantir a defesa dos assistidos em sua plenitude.

6.3 Da possibilidade de intimação pessoal dos assistidos para providências processuais e das testemunhas para comparecerem em audiência

No dia a dia da atividade da Defensoria Pública há o atendimento de diversas pessoas, as quais, pela condição de necessitados, muitas vezes não possuem telefones ou outros meios para contato pessoal direto, fato esse que dificulta a colheita de informações no decorrer do processo judicial, como, por exemplo, novo endereço para citação do réu, ou determinação para apresentação de um determinado documento etc.

Com efeito, a Defensoria Pública, por ser uma instituição nova e em desenvolvimento, possui em regra pequeno corpo funcional, não dispendo de pessoal suficiente para sempre ir às casas dos assistidos para colher informações necessárias para o regular andamento do processo. Dessa forma, busca-se sempre o contato telefônico que, muitas vezes, não consegue o objetivo do contato pessoal.

Assim, o NCPC, para alcançar a finalidade da tutela jurisdicional efetiva, considerando a condição de necessitado das pessoas que são assistidas pela Defensoria Pública, e baseado na cooperação entre as instituições (art. 6º, NCPC), determina que o Poder Judiciário preste auxílio nesse ponto, através de seu corpo institucional, momentaneamente pelo profícuo trabalho dos oficiais de Justiça, para que possa haver o contato direto com a parte, com o fito de manifestar-se ou providenciar o necessário ao andamento do feito.

Dessa forma é que o NCPC, em seu artigo 186, § 2º, dispõe sobre tal possibilidade de o juiz determinar a intimação pessoal da parte assistida pela Defensoria Pública para providência ou informação necessária, veja-se:

Art. 186. A Defensoria Pública gozará de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais.

[...]

§ 2º A requerimento da Defensoria Pública, o juiz determinará a intimação pessoal da parte patrocinada quando o ato processual depender de providência ou informação que somente por ela possa ser realizada ou prestada.

Para tal previsão já havia receptividade por parte de alguns Tribunais, conforme se verifica no seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. DOCUMENTO ESSENCIAL À PROPOSITURA DA AÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DE PARTE ASSISTIDA PELA DEFENSORIA PÚBLICA. NECESSIDADE. EXTINÇÃO DO FEITO SEM EXAME DO MÉRITO. DESCABIMENTO.

Tratando-se de parte assistida pela Defensoria Pública, a intimação para a emenda da inicial, visando o cumprimento de exigência só realizável pelo próprio autor, deve ser procedida na pessoa desta, e não ao defensor que exerce o patrocínio da causa.

Notório o fato de que a Defensoria Pública não goza da mesma disponibilidade dos advogados particulares, atuando, na maioria das vezes, sem muita proximidade de seus assistidos.

Logo, no presente caso, a determinação de junta-da de documento essencial à propositura da ação

cumprir ser feita ao próprio autor que, em última análise, é que sofrerá as consequências pelo indeferimento da inicial.

Sentença cassada. Apelação provida.

(TRF-2 – AC: 160100 98.02.01927-5, Relator: Desembargador Federal SERGIO FELTRIN CORREA, Data de Julgamento: 20/6/2001, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJU – Data: 6/11/2001).

Outrossim, prevê a Lei n. 13.105/2015, no art. 455, § 4º, IV²³, que as testemunhas arroladas pela Defensoria Pública devem ser intimadas pela via judicial, enquanto a regra geral (*caput* desse mesmo artigo) é que os advogados providenciem a comunicação das testemunhas acerca da data, horário e local da realização da audiência.

Portanto, tal previsão veio para facilitar o acesso à Justiça aos necessitados, assim como preservar o princípio constitucional do contraditório, dando a possibilidade de a Defensoria Pública efetuar serviço seu serviço de forma célere e eficaz, o que, ao final, beneficia sempre o hipossuficiente.

7 Deveres e responsabilidades do defensor público no NCPC

Os membros da Defensoria Pública possuem, além de prerrogativas, deveres legais impostos ao exercício de suas funções, entre as quais as previstas no art. 116,

23 Art. 455. Cabe ao advogado da parte informar ou intimar a testemunha por ele arrolada do dia, da hora e do local da audiência designada, dispensando-se a intimação do juízo.

[...]

§ 4º A intimação será feita pela via judicial quando:

[...]

IV – a testemunha houver sido arrolada pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública;

incisos I, II, III, IX e XI da Lei n. 8112/90²⁴, previstas para os servidores públicos em geral, mas que são igualmente aplicáveis aos defensores públicos.

Para Silvio Roberto Mello Moraes (1995, p. 104-105),

O defensor público, como agente político do Estado, deve pautar sua vida, pública e particular, pela correição, serenidade e honestidade, zelando, sempre pelo prestígio da Justiça e preservando o bom nome da Instituição. Deve ainda velar pela dignidade de suas funções, sempre tendo em mente que não pode deixar de cumprir os deveres que lhe são impostos pela Constituição Federal e pelas Leis, nem renunciar a qualquer parcela de seus poderes ou prerrogativas que lhe foram conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim, para serem utilizados em benefício daqueles que o defensor público tem o dever de assistir. Descumpri-los ou renunciá-los será o mesmo que desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo de defensor público.

Outrossim, foram previstos deveres e responsabilidades aos membros da Defensoria Pública pelo Novo Código de Processo Civil. Tais deveres são oriundos especialmente do princípio da boa-fé processual, que impõe o tratamento digno entre os sujeitos processuais, com

24 Art. 116. São deveres do servidor:

I – exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II – ser leal às instituições a que servir;

III – observar as normas legais e regulamentares;

[...]

IX – manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

[...]

XI – tratar com urbanidade as pessoas;

XII – representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

respeito mútuo e tratamento sério do processo constitucional-civil.

Assim, o art. 5º do NCPC anuncia que “aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”. Brota daí o dever de agir subjetivamente de boa-fé (não exercitar atos dolosamente de má-fé), assim como respeitar-se objetivamente as exigências de ordem ético-jurídica-processual. Nas palavras de Judith Martins-Costa (2006, p. 42), “decorre de a boa-fé, em sua acepção objetiva, uma norma de conduta que impõe aos participantes da relação obrigacional um agir pautado pela lealdade, pela consideração dos interesses da contraparte”.

Doutrina sobre a boa-fé processual Humberto Teodoro Jr. et al. (2015, p. 163):

Tal princípio no campo processual tem como destinatários todos os sujeitos processuais e não somente as partes, alcançando juízes e tribunais.

Ele se torna uma das grandes premissas do processo cooperativo/comparticipativo encampado pelo Novo CPC, de modo a estabelecer um diálogo transparente e eficiente entre os sujeitos processuais, com assunção plena de responsabilidades, mas vedando o comportamento que infrinja as finalidades da atividade processual.

A violação à boa-fé processual, seja ela subjetiva ou objetiva, enseja conduta que deve ser coibida por todo o ordenamento jurídico, tanto é assim que o NCPC assim o fez, prevendo punições para aqueles que a violarem.

Partindo da premissa supra, o art. 77 do Novo Código de Processo Civil²⁵ delinea, exemplificativamente, alguns deveres processuais que devem ser seguidos pelos sujeitos do processo, sob pena de sanções previamente expostas, entre as quais se encontram multas de até vinte por cento do valor da causa, podendo tal valor ser aumentado até o máximo de dez salários mínimos, sanções cíveis (perdas e danos) e criminais.

Contudo, em conformidade com o art. 77, § 6º, do NCP, tais penas não se aplicam aos membros da Defensoria Pública, pois, considerando a autonomia da instituição, a violação à boa-fé processual deve ser apurada dentro do próprio órgão ao qual o defensor público faz parte,

25 Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo:

I – expor os fatos em juízo conforme a verdade;

II – não formular pretensão ou de apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento;

III – não produzir provas e não praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou à defesa do direito;

IV – cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação;

V – declinar, no primeiro momento que lhes couber falar nos autos, o endereço residencial ou profissional onde receberão intimações, atualizando essa informação sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva;

VI – não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos IV e VI, o juiz advertirá qualquer das pessoas mencionadas no caput de que sua conduta poderá ser punida como ato atentatório à dignidade da justiça.

§ 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.

§ 3º Não sendo paga no prazo a ser fixado pelo juiz, a multa prevista no § 2º será inscrita como dívida ativa da União ou do Estado após o trânsito em julgado da decisão que a fixou, e sua execução observará o procedimento da execução fiscal, revertendo-se aos fundos previstos no art. 97.

§ 4º A multa estabelecida no § 2º poderá ser fixada independentemente da incidência das previstas nos arts. 523, § 1º, e 536, § 1º.

§ 5º Quando o valor da causa for irrisório ou inestimável, a multa prevista no § 2º poderá ser fixada em até 10 (dez) vezes o valor do salário-mínimo.

§ 6º Aos advogados públicos ou privados e aos membros da Defensoria Pública e do Ministério Público não se aplica o disposto nos §§ 2º a 5º, devendo eventual responsabilidade disciplinar ser apurada pelo respectivo órgão de classe ou corregedoria, ao qual o juiz oficiará.

§ 7º Reconhecida violação ao disposto no inciso VI, o juiz determinará o restabelecimento do estado anterior, podendo, ainda, proibir a parte de falar nos autos até a purgação do atentado, sem prejuízo da aplicação do § 2º.

§ 8º O representante judicial da parte não pode ser compelido a cumprir decisão em seu lugar.

devendo o juiz oficiar a corregedoria respectiva para que seja realizada essa verificação.

Ressalte-se que, além da responsabilização administrativa do defensor público perante sua instituição, deve este ainda ser regressivamente responsabilizado quando atuar com dolo ou fraude, nos termos do art. 186 do Novo CPC²⁶.

Ainda, quando o defensor público der causa a adiamento ou repetição de atos processuais necessários, deverá este arcar com as despesas decorrentes. Nesse caso, deve-se verificar se tal fato decorreu de violação à boa-fé objetiva. Esse custeio encontra-se no artigo 93 do Novo CPC:

Art. 93. As despesas de atos adiados ou cuja repetição for necessária ficarão a cargo da parte, do auxiliar da Justiça, do órgão do Ministério Público ou da Defensoria Pública ou do juiz que, sem justo motivo, houver dado causa ao adiamento ou à repetição.

Conclui-se, dessa forma, que além do dever ético-administrativo, o defensor público possui o dever jurídico-processual de atuar em conformidade com a boa-fé, de modo a resguardar os interesses de seus assistidos, promovendo o processo civil de forma cooperativa com os demais sujeitos processuais, sob pena de incursão em sanções administrativas e processuais específicas.

26 Art. 187. O membro da Defensoria Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.

8 Conclusão

A Defensoria Pública, como instituição constitucionalmente prevista para a defesa dos necessitados (artigos 5º, LXXIV e 134, da Constituição da República de 1988), vem se solidificando como entidade essencial à Justiça e firmando suas raízes por todo o emaranhado jurídico nacional. Assim, previsões legislativas isoladas na Lei Orgânica da Defensoria Pública (Lei Complementar n. 80/1994) estão cada vez mais detalhadas e espalhadas nas leis que organizam e ordenam o Estado democrático brasileiro.

Com o advento do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), a Defensoria Pública ganhou local de destaque dentro do diploma reitor dos procedimentos e formas que envolvem todo o Judiciário, elevando ainda mais a carreira defensorial, participando, assim, ativamente da formação e condução dos processos judiciais. Em que pesem alguns dispositivos já existirem no ordenamento jurídico pretérito, incorporaram-se diversas novidades ao texto legal, ampliando o espectro de atuação da Defensoria Pública.

A previsão de um capítulo exclusivo para a Defensoria Pública dentro do livro sobre sujeitos do processo é o reconhecimento da autonomia da instituição na condução processual, garantindo-se-lhe independência...

O reconhecimento da Defensoria Pública como titular da função de curadoria especial outorga à instituição o dever da garantia de defesa do contraditório e da legalidade nas ações judiciais em que se encontram indivíduos hipossuficientes juridicamente, seja por não serem encontrados para responder à demanda diante de citação

ficta, seja por indivíduos que, pela condição especial que se encontram, não têm como promover a defesa de seus interesses.

A codificação de prerrogativas próprias à atuação judicial da Defensoria Pública (tais como prazo em dobro em todas as suas manifestações, intimação pessoal com vista dos autos, intimação pessoal dos assistidos para providenciarem medidas necessárias ao andamento do processo e de testemunhas para comparecimento em audiência) fornece aparato jurídico para que seja efetuado serviço qualificado, aumentando assim a eficiência.

Ainda, ao dispor sobre a responsabilização administrativa e cível do membro da Defensoria Pública, subsidia a proteção ao princípio da boa-fé, implicando-se a cooperação e a participação entre a Defensoria Pública e as demais instituições consideradas sujeitos do processo, para que se possa fornecer a contento a satisfação dos direitos daqueles que necessitam.

Conclui-se que a publicação do NCPC não põe fim às controvérsias processuais existentes, muito menos é ponto pacífico na discussão atual, contudo, no que tange à atuação da Defensoria Pública dentro do processo judicial cível, evoluiu de forma significativa, merecendo os devidos aplausos.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADep). *Parecer da comissão instituída pela Associação Nacional dos Defensores Públicos para Análise do Projeto do Novo Código de Processo Civil*. Brasília, 2012. p. 17-18.

Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/14949/Relat_rio_CPC_ANADEP_final_30_07.pdf>. Acesso em: 8 de março de 2015.

BAHIA, Alexandre Melo Franco; NUNES, Dierle; PEDRON, Flávio Quinaud; THEODORO JR., Humberto. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. *Código de Processo Civil: histórico da lei*. Volume I. Tomo I. SENADO FEDERAL: 1974. Disponibilizado em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/177828/CodProcCivil%201974.pdf?sequence=4>. Acesso em: 08 de março de 2015.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da; DIDIER JR, Fredie. Comentário ao artigo 134. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. V. III. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. *Defensoria Pública*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

MARTINS-COSTA, Judith. Comentário ao Novo Código Civil. v. V, t. I. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MORAES, Silvio Roberto Mello. *Princípios institucionais da Defensoria Pública – Lei Complementar n. 80, de 12/1/1994 anotada*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1995.

NERY JR., Nelson; NERY, R. M. de A. *Código de Processo Civil comentado*. 5. ed. São Paulo: RT, 2001.

Realização:



INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS
E MOVIMENTOS SOCIAIS



Associação Nacional dos
Defensores Públicos Federais



JusDh
Associação Justiça e Direitos Humanos



Fórum Justiça



RENAP



RENAJU