

I RELATÓRIO NACIONAL
DE ATUAÇÃO EM PROL
DE PESSOAS E/OU
GRUPOS EM CONDIÇÃO
DE VULNERABILIDADE

GLAUCE FRANCO
PATRÍCIA MAGNO
ORGANIZADORAS



ANADEP
Associação Nacional dos Defensores Públicos



GLAUCE MENDES
FRANCO

leciona Direito

Constitucional desde 1976.

Defensora Pública desde

1981, no estado do Rio de

Janeiro, atuou em comarcas

do interior, da baixada e da

capital, perante o Tribunal

de Justiça (TJ), perante o

Superior Tribunal de Justiça

(STJ) e perante o Supremo

Tribunal Federal (STF).

Integrante da Comissão

da Diversidade Sexual

da Associação Nacional

dos Defensores Públicos

(ANADEP). Representante

da Associação dos Defensores

Públicos do Estado do Rio de

Janeiro (ADPERJ) perante

a Comissão de Combate

à Intolerância Religiosa

(CCIR) e outros movimentos

sociais. Articuladora do

Fórum Justiça.

I RELATÓRIO NACIONAL
DE ATUAÇÃO EM PROL
DE PESSOAS E/OU GRUPOS
EM CONDIÇÃO DE
VULNERABILIDADE

I RELATÓRIO NACIONAL DE ATUAÇÃO EM PROL DE PESSOAS E/OU GRUPOS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE

Organização:

GLAUCE FRANCO

PATRÍCIA MAGNO



Brasília, 2015

©2015 ANADEP

ORGANIZAÇÃO

GLAUCE FRANCO – Defensora Pública do RJ, articuladora do Fórum Justiça.

PATRÍCIA MAGNO – Defensora Pública do RJ, articuladora do Fórum Justiça, mestre em Direito pela UERJ, pós-graduada em 100 Regras de Brasília e Sistema Interamericano pelo Centro de Derechos Humanos da Universidad de Chile.

EDIÇÃO

René Klemm – Bah! Comunicação

DESIGN GRÁFICO

Fábio Arusiewicz

Maurício Pamplona

REVISÃO

Renato Deitos

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)

R382 I relatório nacional de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade / Organização, Glauce Franco, Patrícia Magno. – Brasília : ANADEP, 2015.
125 p. ; 14 x 21 cm.

ISBN 978-85-69001-00-3

1. Direito constitucional. 2. Direitos humanos. 3. Defensoria pública. 4. Assistência jurídica gratuita. I. Franco, Glauce. II. Magno, Patrícia.

CDU 342.57

Catalogação na publicação: Ana Paula M. Magnus – CRB 10/2052

REALIZAÇÃO ■

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP

CONSELHO DIRETOR

- I - Diretora Presidente – Patrícia Kettermann (RS)
- II - Diretor Vice-Presidente – Stéfano Borges Pedroso (DF)
- III - Diretora Secretária – Gláucia Amélia Silveira Andrade (SE)
- IV - Diretora 1ª Secretária – Marialva Sena Santos (PA)
- V - Diretor 2º Secretário – Adriano Leitinho Campos (CE)
- VI - Diretora Tesoureira – Ana Luiza Pontier de Almeida Bianchi (DF)
- VII - Diretora 1ª Tesoureira – Soraia Ramos Lima (BA)
- VIII - Diretor 2º Tesoureiro – Joaquim Gonzaga de Araújo Neto (MA)
- IX - Diretor para Assuntos Legislativos – Antonio José Maffezoli Leite (SP)
- X - Diretor Jurídico – Arilson Pereira Malaquias (PI)
- XI - Diretor Acadêmico Institucional – Felipe Augusto Cardoso Soledade (MG)
- XII - Diretor de Eventos – Alberto Carvalho Amaral (DF)
- XIII - Diretor de Relações Internacionais – André Luis Machado de Castro (RJ)
- XIV - Diretor Legislativo Adjunto – Murilo da Costa Machado (TO)
- XV - Diretora Jurídica Adjunta – Marta Beatriz Tedesco Zanchi (RS)
- XVI - Diretora Acadêmica Adjunta – Adriana Fagundes Burger (RS)

COORDENAÇÕES REGIONAIS (por associação)

- NORTE – Carlos Alberto Souza de Almeida (AM)
- NORDESTE – Sandra Moura de Sá (CE)
- CENTRO-OESTE – Murilo da Costa Machado (TO)
- SUL – Marta Beatriz Tedesco Zanchi (RS)
- SUDESTE – Maria Carmem de Sá (RJ)

CONSELHO CONSULTIVO

- I - Eduardo Antônio Campos Lopes (AL)
- II - Edmundo Antonio de Siqueira Campos Barros (PE)
- III - Leonardo Werneck de Carvalho (RO)
- IV - Terezinha Muniz de Souza da Cruz (RR)
- V - Francisco de Paula Leite Sobrinho (RN)
- VI - Cláudio Piansky Mascarenhas da Costa (BA)

CONSELHO FISCAL

TITULARES

- I - Lisiane Zanette Alves (RS)
- II - Celso Araújo Rodrigues (AC)
- III - Carolina Anastácio (RJ)

SUPLENTES

- IV - Maria Madalena Abrantes Silva (PB)
- V - Marta Beatriz Tedesco Zanchi (RS)
- VI - Edgar Moreira Alamar (PA)

■ DEDICATÓRIA

À querida colega Eliete Silva Jardim, por sua luta incansável na defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade.
(in memoriam)

SUMÁRIO ■

DEDICATÓRIA6

PREFÁCIO.....9

PARTE I: LINEAMENTOS PRELIMINARES

E SUBSÍDIOS PARA REFLEXÃO 13

Capítulo 1. Critério de Vulnerabilidade. Direitos Humanos e Defensoria Pública como Expressão Contra-Hegemônica de Democracia Direta, por Glauce Mendes Franco. 13

Capítulo 2. 100 Regras, Direitos Humanos e o Necessitado como Pessoa em Condição de Vulnerabilidade, por Patrícia Magno.44

PARTE II: RELATO DAS EXPERIÊNCIAS..... 58

Capítulo 3. Pessoas Vulneráveis em Razão de Incapacidade..... 58

3.1. Defensoria Pública do Estado de São Paulo..... 58

3.1.a. Programa ATENDE..... 58

3.1.b. Atuação Extrajudicial em Prol das Pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) 61

3.2. Defensoria Pública do Estado do Pará 63

3.3. Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.... 67

Capítulo 4. Ciclistas e Pedestres (Pessoas Vulneráveis no Trânsito) 70

4.1. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul 70

Capítulo 5. Pessoas LGBT 71

5.1. Defensoria Pública do Estado de São Paulo..... 71

Capítulo 6. Pessoas Vulneráveis em Razão da Idade (Idosos, Crianças e Adolescentes) 74

6.1. Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso 74

6.2. Defensoria Pública do Estado do Pará 75

Capítulo 7. Gênero (Mulher Vítima de Violência).....	76
7.1. Defensoria Pública do Estado do Pará	76
Capítulo 8. Pessoas em Situação de Rua.....	81
8.1 Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.....	82
8.2. Defensoria Pública do Estado do Paraná.....	84
Capítulo 9. Pessoas Quilombolas	87
9.1. Defensoria Pública do Estado de São Paulo.....	88
9.1.a Comunidade Quilombola de Peropava – Associação Quilombola Sítio Bruno	88
9.1.b Comunidade Quilombola do Bairro Ilhas	91
9.1.c Comunidade Quilombola do Mandira	94
9.1.d Comunidade Quilombola de Bombas	98
9.1.e Parque Taquari e as Populações Tradicionais do Vale da Ribeira	101
9.1.f Parque de Iporanga e as Populações Tradicionais do Lajeado	105
Capítulo 10. Pessoas Privadas de Liberdade.....	109
10.1. Defensoria Pública do Estado de São Paulo.....	110
10.2. Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais..	112
10.3. Defensoria Pública do Estado do Ceará	114
Capítulo 11. Pessoas Usuárias de Transporte Coletivo.....	117
11.1. Defensoria Pública do Estado do Maranhão.....	117
Capítulo 12. Pessoas Beneficiadas com Programas de Cultura ou Alfabetização Jurídica	119
12.1. Defensoria Pública do Estado do Maranhão	119
BIBLIOGRAFIA	121

PREFÁCIO ■

A Defensoria Pública brasileira é a mais jovem Instituição a compor o Sistema de Justiça. Do alto de seus 26 anos, integra, ao lado dos centenários Poder Judiciário e Ministério Público, a tríade pública responsável por garantir direitos em nosso país.

Esta juventude a torna plena de vigor, criatividade, inovações, mas também de importantes questionamentos identitários a serem mapeados, aprofundados e superados.

Como já foi dito por José Augusto Garcia¹, a Defensoria Pública não é fruto de “criação cerebrina”, mas de todo um trabalho verdadeiramente revolucionário executado no dia a dia pelas Defensoras e pelos Defensores Públicos.

É esse trabalho que molda e constrói a Instituição considerada por Ferrajoli como uma “Metagarantia” por garantir o “Direito e a ter Direitos”.

Significa dizer que os questionamentos acerca dos seus contornos, finalidades e formas de atuação vão ocorrendo conforme eles se apresentam no mundo dos fatos (ainda que a produção acadêmica sobre a Instituição esteja crescendo não só qualitativa, mas também quantitativamente).

A partir deles, e com foco no usuário dos serviços da Defensoria Pública, as grandes discussões institucionais são travadas, sempre com o objetivo de buscar efetividade para o trabalho desenvolvido, sob o ponto de vista da garantia de direitos de forma inovadora e mais célere.

A atuação associativa em âmbito nacional permite identificar com clareza quais são os temas mais candentes e oferece alguns instrumentos para que eles sejam tratados de forma estratégica e sólida em todo o País.

¹ Defensor Público carioca referência nacional e internacional, autor de várias obras e artigos sobre a Defensoria Pública.

Em vários estados da Federação, crescem os debates internos e externos acerca do conteúdo semântico deste fundamental critério que oferece potência e amplitude ao atuar defensorial e, sobretudo – e esta é a finalidade de seu existir –, demonstra que o recorte exclusivamente financeiro é, por si só, violador dos direitos de outras pessoas ou grupos que, por suas especiais características, também são potenciais usuários dos nossos serviços.

A Defensoria Pública não é um fim em si mesma. Existe para garantir direitos aos “necessitados” que comprovarem “insuficiência de recursos” (arts. 134 e 5º, LXXIV da CF), e a Constituição Federal em momento algum restringiu este público àquele com dificuldades para obtenção de recursos financeiros para fazer frente às despesas com sua subsistência – embora este seja, por excelência, o destinatário **primeiro** da nossa atuação.

Se a Constituição não restringiu, não cabe ao intérprete fazê-lo, mormente quando se trata de direitos fundamentais e quando a legislação de regência oferece vetores outros ao trabalho de completude (como é o caso da “vulnerabilidade”).

Em função disto e a partir de uma profícua reunião com algumas colegas articuladoras do Fórum Justiça^{II}, dentre elas a inquieta Rosane Reis e as organizadoras deste relatório, Patrícia Magno e Glauce Franco (dentre outras não menos importantes), foi identificada a necessidade de mapeamento organizado das atuações da Defensoria Pública em prol de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, bem como de oferta de subsídios teóricos aos colegas para tornar pleno de sentido este que é um critério legal^{III} para a prestação dos serviços da Defensoria Pública.

A proposta deste I Relatório é oferecer parâmetros contextuais para a completude do conceito de Vulnerabilidade (que se ligam umbilicalmente às discussões sobre o que seja a “necessidade” enquanto critério de atendimento) somados à uma produção teórica sólida e

II “O Fórum Justiça (FJ) se apresenta como um espaço aberto a organizações e movimentos sociais, setores acadêmicos, estudantes, bem como agentes públicos do sistema de justiça e outros atores que se mostrem interessados em discutir justiça como serviço público. Destina-se a estimular o debate em torno da política judicial no Brasil, observado o contexto ibero-latino-americano.” Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/quem-somos>

III Art. 4º, XI da LC n. 80/94, com a redação conferida pela LC 132/09.

revolucionária apresentadas por Glauce (que passeia entre Direito, Filosofia e Sociologia) e Patrícia (que foca nas “100 Regras de Brasília” enquanto instrumento positivado de consenso ibero-americano entre todos os atores do Sistema de Justiça).

Glauce propõe a Defensoria Pública como expressão contra-hegemônica de democracia direta, e salienta a importância prática da discussão posta a partir do fato de que “...a questão das atribuições do Defensor Público e, conseqüentemente, do acesso à justiça são, na atualidade, problemas muito concretos e urgentes que buscam a emergência de diretrizes capazes de cumprir a missão constitucional que a Emenda n. 80/2014, à Constituição da República de 1988 veio explicitar.”

Patrícia demonstra que o conceito jurídico aberto de “necessitado” ganha completude a partir da compreensão do que seja pessoa e/ou grupo em condição de vulnerabilidade, e traz as previsões contidas nas “Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”, como bases ao conceito de que este “necessitado” é o “excluído para baixo” que “clama por um estado de direito inclusivo”.

Ao tratar da atuação da Defensoria e da questão da “pobreza” enquanto “**causa de exclusão social**”, menciona que ela “...obstaculiza muito mais do que o acesso à justiça. Cria empecilhos para o exercício da cidadania, posto que, via de regra, é polo de atração de outras causas de vulnerabilidade. Desse modo e sob pena de não servir como instrumento do regime democrático, que tem como objetivo a erradicação da pobreza e redução das desigualdades (CRFB, art. 3º), a Defensoria Pública tem como **foco de atuação institucional prioritária**: as pessoas em situação de pobreza. **Mas não apenas os economicamente pobres estão na mira da instituição.** As demais pessoas em situação de vulnerabilidade também estão. E a **vulnerabilidade pode ou não** ter como causa isolada ou cumulativa a pobreza.”

As práticas são de uma riqueza que vai desde a garantia de direitos a pessoas com incapacidades ao atendimento de pedestres e ciclistas; das pessoas que integram o grupo LGBT às que são vulneráveis em

função da idade (idosos, crianças e adolescentes); das questões de gênero às pessoas em situação de rua; dos quilombolas às pessoas privadas de liberdade; dos usuários de transportes coletivos às pessoas beneficiadas com programas de cultura ou alfabetização jurídica.

Como visto, o trabalho de excelência realizado pelas coordenadoras deste Relatório e apoiado não só pela Anadep, mas também pelo Fórum Justiça, gerou material para uma nova reflexão sobre a “vulnerabilidade” e colaborou transversalmente para a complementação semântica dos constitucionais “necessitado” e “insuficiência de recursos”.

Partindo do pressuposto de que a “vulnerabilidade” é critério legal de atendimento e de que, portanto, não há discricionariedade, o espelhamento de atuações neste sentido da Defensoria Pública hoje, em todo o Brasil (já um tanto amadurecidas), estimula e oferece novos caminhos.

Mais ainda: demonstra que o atendimento a pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade não fere a essência da Instituição, fulcra da no atendimento aos financeiramente pobres.

O objetivo final deste “I Relatório Nacional de Atuação em prol de Pessoas e/ou Grupos em Condição de Vulnerabilidade” é – como não poderia deixar de ser – subsidiar o trabalho das Defensoras e dos Defensores Públicos brasileiros na luta diária para garantir direitos aos que “necessitam” (ter seus direitos garantidos) travada em vários cenários e contra vários atores que vão além dos próprios violadores primários, mas incluem, lamentavelmente, violadores secundários que, por razões outras, pretendem manietar a atuação da Defensoria Pública em prol de interesses puramente financeiros e/ou corporativos.

Algo que se aproxima da fala sempre apropriada de Amartya Sen: *“O que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa – coisa que poucos de nós esperamos –, mas a de que a nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar”*.

Patrícia Kettermann

LINEAMENTOS PRELIMINARES E SUBSÍDIOS PARA REFLEXÃO

■ CAPÍTULO 1 CRITÉRIO DE VULNERABILIDADE. DIREITOS HUMANOS E DEFENSORIA PÚBLICA COMO EXPRESSÃO CONTRA-HEGEMÔNICA DE DEMOCRACIA DIRETA¹

*Só viverá o homem novo,
não importa quando, um dia,
se os que por ele sofremos
formos capazes de ser
semente e flor deste homem.²*

Enuncia a Emenda Constitucional n. 80/2014 à Constituição de 1988³, que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

O que significa, porém, no contexto da ordem constitucional vigente, ser a Defensoria Pública considerada “expressão e instrumento do regime democrático”?

1 Capítulo elaborado por Glauce Mendes Franco.

2 Thiago de Mello, fragmento do poema “Recado de companheiro”.

3 Redação do art. 134 caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante designada, em rodapé, como C.R.

I -

Um dos argumentos que neste trabalho se defende deve-se também anunciar, já de início, de modo a esclarecer e iluminar o raciocínio que será desenvolvido, é de que se pode considerar a Defensoria Pública expressão e instrumento, precipuamente, de democracia direta.

E, mais especificamente, constitucionalmente compreendida a Defensoria Pública, nos expressos termos da redação da Emenda n. 80/2014, como instrumental democrático, como se densifica o conceito de necessitado, considerando que tanto a Instituição como a sua missão institucional expandem-se na mesma proporção em que se expressam as expectativas dos atores sociais e se expandem as demandas por justiça?

Nossa tarefa, neste relatório, é pensar e problematizar parâmetros e conceitos, de modo a contribuir com a reflexão sobre as atribuições constitucionais da Defensoria Pública, como instituição que, mediante atividades de cunho judicial e extrajudicial, pautada por uma agenda de implementação concreta e abrangente de direitos humanos e de aprimoramento efetivo do exercício dos direitos e deveres constitucionais e legais à luz de uma hermenêutica constitucional principiológica, moralmente crítica e pluralista, se demonstra capaz de congregiar anseios sociais e viabilizar pretensões, não apenas de ordem jurídica, mas, também, pretensões de reconhecimento e respeito, bem como de reconstituição diuturna do diálogo conducente à vitalização do Estado Social Democrático de Direito⁴ que tem a dignidade humana como fundamento⁵.

A Constituição de 1988 instaurou paradigmas inteiramente inéditos no ordenamento jurídico brasileiro, seja pela variedade dos temas tratados, seja pela preocupação e consequente inserção dos direitos sociais de natureza prestacional no âmbito de um extenso, abrangente e aberto rol de direitos fundamentais de diferentes

⁴ O paradigma normativo da justiça social no regime democrático no Estado brasileiro permeia, formalmente, toda a ordem constitucional, e não apenas como princípio da ordem econômica (C.R., Título VII), mas desde o enunciado dos seus fundamentos e dos objetivos da República (C.R., Título I), até a consagração e minudenciamento dos direitos sociais como direitos fundamentais (C.R., Título II, capítulo II; C.R., Título VIII).

⁵ C.R., art. 1º, inciso III.

dimensões, seja, ainda, especialmente, pela abundância de normas ricas de um conteúdo axiológico altamente pluralista.

É nesse contexto que se deve analisar a garantia de acesso à justiça na Constituição de 1988⁶, inclusive porque é nesse cenário de conquistas democráticas, de abertura axiológica e de afirmação de direitos de imediata aplicabilidade, que a Instituição Defensoria Pública obtém seu *status* constitucional, arrolada entre aquelas que exercem funções essenciais à Justiça.

Dentro dessa perspectiva, também, é que se ressalta a necessidade de proporcionar à noção do *necessitado* de justiça, justiça esta a ser prestada pelo Estado de forma integral e gratuita, não apenas uma dimensão hermenêutica mais adequada e consentânea com as exigências de justiça da ordem constitucional, como um delineamento mais preciso e hermenêuticamente mais precioso, que propicie a sua melhor aplicação e efetivação.

Nesse propósito, objetivamos destacar o critério de vulnerabilidade⁷ como o mais consentâneo para demarcar as atribuições dos Defensores Públicos e da própria Defensoria Pública, no seu papel de Instituição que cumpre função essencial à Justiça, mas, precipuamente, na sua participação indispensável para a concretude dos objetivos fundamentais da República⁸ e como instrumental democrático para o fomento de uma sociedade mais justa.

6 O acesso à justiça, no lato sentido em que é buscado na ordem constitucional vigente, vem previsto em várias formulações, dentre as quais, neste trabalho, serão ressaltadas as de prisma jurídico, no caso, muito especialmente as formulações de acesso à orientação jurídica, à promoção dos direitos humanos e à defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, conforme agora mais explicitado pela redação da Emenda Constitucional n. 80/2014 à C.R.

7 Utiliza-se, neste relatório, paradigmaticamente, como ponto de partida para a análise deste critério, as denominadas "100 Regras de Brasília, sobre o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade", documento aprovado na XIV Cúpula Judicial Iberoamericana, realizada em Brasília, em 2008. Este tópico, objetivamente considerado, relativo às 100 Regras de Brasília, será especificamente desenvolvido adiante, no segundo capítulo da Parte I deste relatório.

8 C.R., art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

II -

Cabe à Defensoria Pública⁹ a defesa, dilatadamente considerada, integral e gratuita, dos necessitados, nos termos do artigo 5º, LXXIV da Constituição¹⁰, ou seja, daqueles que comprovarem insuficiência de recursos. A questão que se impõe é, então, compreender o sentido de *necessitado* para o fim de propiciar essa atuação.

Sob o prisma da hermenêutica constitucional propiciada pelas normas principiológicas da Constituição de 1988, que valoriza a autonomia individual e social, tendo como fundamentos a cidadania, o pluralismo e a dignidade humana¹¹, deve ser afastada, já de início, qualquer perspectiva retrógrada e paternalista que pretendesse restringir a assistência prestada pela Defensoria Pública apenas à defesa e ao patrocínio das causas dos “pobres”.

9 A estruturação da Defensoria Pública, se faz com base na Constituição da República de 1988, artigos 5º, LXXIV e 134 (o artigo 134 e seu parágrafo 4º, com a redação da Emenda n. 80/2014, que, por sua vez, remete aos artigos 93 e 96 II. A Emenda Constitucional n. 80 também acrescentou o art. 98 e §§ ao ADCT, estabelecendo, entre outras regras, que o número de Defensores Públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população; na Emenda Constitucional n. 74, de 2013, que assegurou autonomia às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, nos termos do artigo 134, § 2º, CF/88; na Emenda Constitucional n. 69, de 2012, que alterou os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal; na Emenda Constitucional n. 45, de 2004 (Reforma do Judiciário), que garantiu às Defensorias Públicas dos estados autonomia funcional, administrativa e iniciativa de proposta orçamentária (dentro dos limites da lei orçamentária e no disposto no art. 99, § 2º). No plano infraconstitucional, basicamente, na Lei Complementar n. 80, de 1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), com as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 132, de 2009 e na Lei n. 11.448, de 2007, que alterou o art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública[3], legitimando a Defensoria Pública para sua propositura.

10 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.

11 Passado mais de um quarto de século da promulgação da Constituição brasileira de 1988, existem inúmeras e excelentes publicações que tratam da hermenêutica constitucional, sob a ótica principiológica do chamado pós-positivismo, e no contexto do denominado neoconstitucionalismo, não cabendo, no âmbito deste relatório, repetir todas estas digressões, abundantes tanto na doutrina quanto na jurisprudência brasileiras, inclusive na jurisprudência do STF. Para um panorama bastante expressivo, ver: SOUZA NETO, Carlos Pereira de; e SARMENTO, Daniel (coord). *A Constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Co-autores: FADEL, Alexandre Pinho; ARAGÃO, Alexandre Santos de; FIGUEROA, Alfonso Garcia; TAVARES, Ana Lucia de Lyra; BARCELLOS, Ana Paula de; MAUÉS, Antonio Moreira; ACKERMAN, Bruce; PULIDO, Carlos Bernal; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; GRIMM, Dieter; GOMES, Fábio Rodrigues; PIOVESAN, Flávia; MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de; BERCOVICI Gilberto; BINENBOJM, Gustavo; TEPEDINO, Gustavo; SARLET, Ingo Wolfgang; NOVAIS, Jorge Reis; SAMPAIO, José Adércio Leite; MENDONÇA, José Vicente Santos de; UBILLOS, Juan María Bilbao; FELDENS, Luciano; BARROSO, Luís Roberto; MARINONI, Luiz Guilherme; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; TAVARES, Marcelo Leonardo; MORAES, Maria Celina Bodin de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ARAÚJO, Nádia de; FISS, Owen; SCHIER, Paulo Ricardo; TORRES, Ricardo Lobo; RIBEIRO, Ricardo Lodi; GUASTINI, Ricardo; ALEXY, Robert; POST, Robert C.; NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do; OLIVEIRA, Salo de. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Este sentido interpretativo, já questionável conforme adensava-se a reflexão jurídica no País, mesmo sob a égide de Constituições anteriores¹², não encontra nenhum respaldo sob a Constituição em vigor¹³, que reivindica uma justiça substantiva e plena em todos os níveis de relações, individuais, políticas, sociais, econômicas, culturais, inclusive no plano internacional.

Indubitavelmente, num país com imensa discrepância de condições materiais, onde a desigualdade financeira e econômica é a tônica de abissais desigualdades sociais, a Defensoria Pública será também, na sua prática cotidiana, precipuamente, orgulhosa e honrosamente, um meio de acesso, pelos pobres, ao sistema de justiça.

Por outro lado, é preciso muito cuidado para não permitir a captura do sentido de ser dessa Instituição pela lógica mercadológica hegemônica do neoliberalismo econômico¹⁴. Ao contrário, a pobreza, a marginalização e a desigualdade¹⁵, na perspectiva da ordem constitucional vigente, são exceções a serem ultrapassadas como objetivos concretos da República.

12 Existem excelentes publicações que abordam o tema da prestação de assistência jurídica nas Constituições brasileiras. Ver, exemplificativamente, inclusive numa perspectiva de direito comparado, ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. Apenas se ressalta, que, no processo de consolidação da redemocratização realizado no âmbito da denominada Constituição Cidadã, em nome do Estado Democrático de Direito, da participação democrática e da dignidade da pessoa humana, em prol da construção de uma sociedade mais igualitária, justa, livre e solidária, estabeleceu-se também novos paradigmas para a garantia constitucional de acesso à justiça, inclusive determinando-se a prestação, pelo Estado, de assistência jurídica – não apenas judiciária – integral e gratuita.

13 Por outro lado, justamente para que se possa aquilatar, na sua verdadeira grandeza, o que significou a inserção dessa garantia na Constituição da República de 1988, é preciso considerar, primeiramente, que é a partir da sua promulgação – após longo período de autoritarismo, onde Cartas outorgadas, não obstante suas nominais declarações de direitos, conviviam com Atos Institucionais que a elas se sobrepunham juridicamente e pela força, e que aniquilavam qualquer expressão desses direitos mesmo em sua mínima dimensão formal –, que realmente se vai ao encontro da dignidade e da efetividade das normas constitucionais, ou seja, suas normas são, de fato, entendidas, estudadas e aplicadas como verdadeiras normas jurídicas, o que propicia a clara percepção da sua supremacia e da sua centralidade irradiadora em todo ordenamento jurídico.

14 “Do ponto de vista econômico e social, já hoje se pode constatar duramente o que significa a tão apregoada ‘libertação da sociedade civil’ [...]. A nível mundial, a crise serve de pretexto e de encapotamento para uma ofensiva em larga escala e sem precedentes, do grande capital transnacional, e dos seus agentes governativos, contra os direitos dos trabalhadores, contra a responsabilidade pública por importantes setores sociais, contra o enriquecimento quantitativo e qualitativo da sociedade.” BARATA-MOURA, José. Democracia e Razão. In: *Ética e o Futuro da Democracia*: actas do Simpósio Internacional sobre Ética e o Futuro da Democracia. Sociedade Portuguesa de Filosofia (coord.) ALVES, João Lopes (ed.). Lisboa: Colibri, 1994, p. 79-89.

15 Apontam-se aqui, propositadamente, os termos literalmente trazidos pelo artigo 3º da C.R., já transcrito, o qual estabelece os objetivos da República.

Nesse prisma, ainda que dentro do terreno constitucional convulsionado pelos interesses diversos e muitas das vezes antagônicos de uma sociedade extremamente díspar em termos de acesso e fruição dos recursos materiais, justamente pelo fosso da desigualdade que a constitui, é necessário buscar contínua e diuturnamente, inclusive pela oitava da “voz das ruas”, a sonoridade emancipatória dos princípios de justiça social¹⁶ e da dignidade humana. E à Defensoria Pública, como instrumento do regime democrático (Emenda Constitucional n. 80/2014), cabe, então, fazer valer esses ditames, numa perspectiva que leve em conta tanto o caráter social da democracia quanto a dignidade das pessoas humanas destinatárias dessa acessibilidade a uma sociedade mais justa e igualitária.

Assim sendo, na medida em que a igualdade e a cidadania não se adensam de significado somente em função do acesso ao mercado e ao consumo, por essa premissa que, pelo menos nos termos da hermenêutica demandada pela Constituição vigente, em virtude dos seus fundamentos e objetivos, se impõe a um seu intérprete consciencioso e fiel a essa metodologia principiológica e dialógica, a missão institucional da Defensoria Pública não pode se circunscrever ao conceito de “pobre” como base para a sua atuação.

A Defensoria Pública não defende o “pobre”: o Defensor Público propicia mecanismos de defesa da pessoa humana em toda a sua vulnerabilidade, inclusive a de ordem financeira e econômica, e, nesse espectro, defende a pessoa e a cidadania em todas as suas abrangentes carências e necessidades.

A quem interessa circunscrever as atribuições do Defensor Público à postulação em nome dos “pobres”?¹⁷ Certamente, já de início, se pode denunciar aqueles aos quais, sub-repticiamente, consciente ou inconscientemente, interessa manter um critério maniqueísta

16 Estes princípios permeiam, formalmente, toda a Constituição, e estão enunciados inclusive no título dedicado à ordem econômica e financeira, que, junto ao princípio da livre iniciativa, ressalta a necessidade de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. C. R. art. 170, caput.

17 “Aliás, entre nós, uma consciência reacionária da pobreza fala dos pobres como ‘desprivilegiados’, o que proclama uma forma antidemocrática de inclusão, por meio de privilégios e não de direitos sociais e políticos. Uma consciência que, no fundo, não nega nem questiona criticamente os fundamentos estatamentais da desigualdade social e da exclusão”. MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 16.

de distinção social entre ricos e pobres, os pobres, inclusive, como aqueles que, devidamente circunscritos à sua condição, nela permaneçam, e ainda se sintam satisfeitos e recompensados por meros mecanismos formais de acesso à justiça e ao processo democrático representativo.

Para estes, a ordem constitucional, seus intérpretes e seus operadores cumprem o papel paradoxal de mudar para que tudo fique da mesma maneira, estabelecendo um panorama congenitamente estacionário e refratário a qualquer perspectiva substantiva de justiça. Em consequência, no que concerne à Defensoria Pública, conceberão e “concederão” ao acesso à justiça por seu intermédio, no máximo, um caráter convenientemente paliativo e assistencialista.

O que se tem que ressaltar, porém, sob qualquer ponto de vista, é que estabelecer a pobreza como critério, nessa hipótese, nada mais significaria do que apenas legitimá-la na ordem jurídica e social.

O reconhecimento e a compreensão dos problemas e das crises de todos os matizes e de todas as proporções não podem e não devem garantir validade a uma configuração injusta da sociedade. Desse modo, a pobreza é um critério de vulnerabilidade bastante expressivo na configuração das abrangentes atribuições da Defensoria Pública, especialmente considerando a iníqua divisão da riqueza num país como o Brasil, mas deve ser considerada sempre numa perspectiva relacional com a construção da democracia de caráter social e igualitário, justamente para solapar qualquer possibilidade de sua validação e cristalização.

Não se está pretendendo aqui pensar esta construção democrática sob um prisma idílico, nem buscar visões altermundialistas desta construção, ao contrário. Não obstante uma dose de utopia seja ínsita a qualquer edificação, a questão das atribuições do Defensor Público e, conseqüentemente, do acesso à justiça são, na atualidade, problemas muito concretos e urgentes que buscam a emergência de diretrizes capazes de cumprir a missão constitucional que a Emenda n. 80/2014 à Constituição da República de 1988 veio explicitar.

A proposição que se quer colocar, porém, muito veementemente, é que se torna imprescindível expurgar a mentalidade colonialista e todas as suas formas contemporâneas de escravidão, jurídica, social, cultural e econômica, que se percebe, entre outras questões, profundamente internalizada na equivocada e ultrapassada hermenêutica constitucional da assistência jurídica ao “pobre”.

Sendo a democracia um processo, é sintomático que a expansão deste expanda, ou melhor explicita, as atribuições da Defensoria Pública. E, assim, é sintomático que esta, assim como a democracia, sofra os embates do conservadorismo, cujo projeto colonialista e aristocrático – que, nas modernas sociedades ocidentais ainda se serve do instrumental midiático e mercadológico disponibilizado pelo próprio desenvolvimento capitalista¹⁸ – se mantém, demagogicamente, seja por uma paternalista e assistencialista condescendência, seja pela indiferença, seja pela violência, bastante ativo e restritivo nos seus discursos e práticas.

Na contemporaneidade da democracia brasileira, não obstante, os conflitos sociais colocam em pauta não somente a busca pela distribuição justa de bens materiais. São, também, embates que postulam educação clamando pela justa distribuição dos bens culturais, que lutam por igualdade mas também pelo respeito às diferenças, que se conduzem numa demanda por uma integridade física, psicofísica, social, cultural, política e biopolítica, a qual compreende a integridade dos corpos, mas também os valoriza na demanda pela realização da dignidade humana em todos os sentidos da vida.

E o Defensor Público está vocacionado para instrumentalizar, individual ou coletivamente, os participantes dessas demandas. Na sua missão precípua de promoção dos direitos humanos, não representa nem os interesses do Estado nem os interesses de uma sociedade abstratamente considerada, os quais prestam-se, incalculáveis vezes, tão somente para resguardar o *status quo* de grupos hegemônicos em sociedades distintamente hierarquizadas.

18 “A existência de uma crise financeira global é fortuitamente negada pela mídia ocidental; seus impactos sociais são minimizados ou distorcidos”. CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da Pobreza: Impactos das Reformas do FMI e Banco Mundial*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. São Paulo: Moderna, 2014, p. 288.

A sua independência¹⁹ e as suas competências, o Defensor Público as coloca inteiramente a serviço das pessoas humanas que, individual ou coletivamente, nas suas demandas sociais, culturais, ambientais, econômicas, políticas ou individuais, são o alvo da sua atuação, posto que é, declaradamente, um afinado e refinado instrumento para a expressão do regime democrático.

III -

A renda é o critério tradicional de identificação da pobreza²⁰, sendo de se admitir que, de fato, o baixo nível de renda pode ser causa primordial de privações em diversos níveis. Não obstante, é interessante considerar também a perspectiva de pobreza trazida pelo economista indiano Amartya Sen, que, ao estudar a questão do desenvolvimento nas suas relações com a questão da liberdade, vai considerá-la não somente como baixo nível de renda, mas como privação de capacidades básicas²¹. Exemplificativamente, a relação entre renda e capacidade pode ser acentuadamente afetada pela idade da pessoa²², pelos papéis sexuais e sociais²³, pela localização²⁴ ou condições epidemiológicas²⁵, entre tantas outras (SEN, 2000, p. 110)²⁶.

19 A EC n. 80/2014 incluiu o parágrafo 4º no art. 134 da Constituição da República, incorporando ao seu texto os princípios já positivados na Lei Complementar n. 80, de 1994, com redação determinada pela Lei Complementar n. 132, de 2009: "São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se-lhe também, no que couber, o disposto no art. 93 e 96, inciso II.

20 Tanto a revelação quanto a ponderação dos valores e princípios que impregnam toda a ordem constitucional, quanto a sua concretização, são tarefas muito árduas e constantes, são missões para os fortes no seu compromisso com uma legitimidade emancipatória da ordem jurídica. A busca de concretude dos princípios constitucionais, não obstante, justamente para que não fique cingida ao plano discursivo, não prescinde de um diagnóstico mais apurado da realidade social que vivemos.

21 Ainda que admita a possibilidade de vinculação entre a perspectiva de pobreza como baixo nível de renda e a perspectiva de pobreza como inadequação de capacidade, tendo em vista que a renda é um importante meio para a obtenção do que define como capacidades, Amartya Sen frisa a importância de fazer a distinção conceitual entre ambas: "o que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar estes fins. SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 112, grifos no original.

22 Por exemplo, necessidades específicas dos idosos e dos muito jovens. (Ibid., p. 110).

23 Ibid., p. 110: as responsabilidades especiais da maternidade e as obrigações familiares determinadas pelo costume.

24 Ibid., p. 110: a propensão a inundações ou secas, ou insegurança e violência em alguns bairros pobres e muito populosos.

25 Ibid., p. 110: doenças endêmicas em uma região.

26 Vários outros argumentos são trazidos por Sen, para sua análise da pobreza como privação de capacidades, como a distribuição da renda dentro do próprio contexto familiar (Ibid., p. 111).

Este autor aponta também que “desvantagens como a idade, incapacidade ou doença reduzem o potencial do indivíduo para auferir renda”, mas também “tornam mais difícil converter renda em capacidade já que uma pessoa mais velha, mais incapacitada ou mais gravemente enferma pode necessitar de mais renda (para assistência, prótese, tratamento) para obter os mesmos funcionamentos (mesmo quando essa realização é de algum modo possível)”. E conclui que aquilo que considera pobreza real, no sentido de privação de capacidades, “pode ser, em um sentido significativo, *mais intensa do que pode parecer no espaço da renda*” (SEN, 2000, p.110-111, grifo nosso).

O objetivo deste relatório não é, evidentemente, a discussão de teorias econômicas. Mas, na medida em que uma visão conservadora (aqui expressamente considerada “discriminadora”) das atribuições da Defensoria Pública, vincula, como regra geral, a atuação do Defensor Público ao atendimento do “pobre”, inclusive enfatizando as questões de renda máxima, individual ou familiar, parece pertinente refletir esta relação entre renda, capacidades, desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano.

O que faz Amartya Sen, é dirigir a ênfase da questão²⁷ para a “capacidade humana”, em vez de especular com o “capital humano”. Porque, não obstante as duas abordagens pareçam valorizar o ser humano, a perspectiva que trabalha com a noção de capital humano, como ele mesmo explica, “tende a concentrar-se na atuação dos seres humanos para aumentar as possibilidades de produção”. Já a perspectiva que leva em consideração as questões relativas às capacidades humanas, “concentra-se no potencial – a liberdade substantiva – das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar e para melhorar as escolhas reais que elas possuem” (SEN, 2000, p. 332).

27 “Recursos são importantes para a liberdade, e a renda é crucial para evitar a pobreza. Mas se nosso interesse diz respeito, em última instância, à liberdade, não podemos – dada a diversidade humana – tratar os recursos e a liberdade como sendo a mesma coisa. De forma semelhante, se nos interessamos pela insuficiência de certas capacidades mínimas devido à falta de meios econômicos, não podemos identificar pobreza simplesmente com baixa renda, dissociada da conexão interpessoalmente variável entre renda e capacidade. É em termos de capacidade que a adequação de níveis particulares de renda deve ser julgada.” AMARTYA Sen. Desigualdade Reexaminada. Tradução de Ricardo Dominelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 175-176.

Em consequência, podemos, em acréscimo a outros argumentos anteriormente apresentados, considerar que reduzir as atribuições da Defensoria Pública ao atendimento do “pobre” implica ver a pessoa atendida não em sua verdadeira e integral dimensão humana, mas avaliá-la apenas pela quantidade de renda ou bens que possa produzir e/ou consumir.

Já o critério de vulnerabilidade, ainda que abarque a situação de pobreza, inclusive na medida das incapacidades que pode gerar, rompe com esta lógica que quantifica o ser em vez de qualificá-lo. Leva em consideração as suas reais capacidades visando a percepção de privações que podem ser de variadas ordens, e que, muitas vezes, incluindo ou não a questão da renda, se constituem em fatores da marginalização, da desigualdade e da discriminação que a República visa, expressamente, erradicar.²⁸

Ainda dentro desta mesma linha de raciocínio, que enfatiza capacidades e desenvolvimento humano em vez de apenas renda e desenvolvimento econômico, a adoção do critério da vulnerabilidade como marco para a atuação do Defensor Público não pode deixar de partir, também, da perspectiva, no âmbito da globalização²⁹ econômica, da generalizada situação social de *preariado*³⁰ como identificado por Zygmunt Bauman, a qual apontaria uma mudança seminal tendo em vista que, ao contrário do proletariado de outrora, o *preariado* abarca pessoas de todas as classes econômicas³¹.

28 “A pobreza, convém lembrar, já não é mais nem principalmente a carência material. As pobres se multiplicaram em todos os planos e contaminaram até mesmo âmbitos da vida que nunca reconheceríamos como expressões de carências vitais.” MARTINS, 2002, p. 12.

29 A inafastabilidade desta breve colocação se faz na medida em que, como analisa IANNI, Octavio, “a globalização está presente na realidade e no pensamento, desafiando grande número de pessoas em todo mundo. A despeito das vivências e opiniões de uns e outros, a maioria reconhece que esse problema está presente na forma pela qual se desenha se desenha o novo mapa do mundo, na realidade e no imaginário”. *Teorias da Globalização*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988, p. 11.

30 Segundo aponta Zygmunt Bauman, o termo *preariado* teria sido cunhado pelo professor e economista Guy Standing, para substituir, a um só tempo, os conceitos de *proletariado* e *classe média*, “porque ambos ultrapassaram em muito seu prazo de validade, tornando-se ampla e plenamente termos zumbis, como o classificaria Ulrich Beck.”. BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas. *Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 78-79, grifos no original.

31 “[...]os que já foram tornados redundantes e os que temem que seus empregos não sobrevivam à próxima rodada de cortes ou reestruturação; os portadores de diplomas universitários procurando em vão empregos adequados a suas habilidades e ambições; os empregados permanentes que tremem diante da ideia de perder seus lares e as economias da vida no próximo colapso da bolsa de valores; e muitíssimos outros, que têm sólidas razões para não confiar na segurança de sua posição na sociedade”. *Ibid.*, p. 83.

A par de uma possível carência financeira, e independentemente de sua classe socioeconômica, todos, ou pelo menos 99% das pessoas, ressalta Bauman, podem ser incluídas na categoria de *precários*³², não obstante o fato de que o que “une” o precariado, integrando esse agregado muito variado numa categoria coesa, “é a desintegração, a pulverização e a atomização extremas”³³:

“Induzidos por uma pilha crescente de contas de luz, água, gás e mensalidades da faculdade; pela mesquinha dos salários, superada pela fragilidade dos empregos disponíveis e pela inacessibilidade dos que são sólidos e confiáveis; pela nebulosidade da maior expectativa de vida; pelo espectro inquietante da redundância e/ou degradação – tudo isso se traduz numa *incerteza existencial*, aquela apavorante mistura de ignorância e impotência, fonte inexaurível de humilhação.”³⁴

Antonio Negri e Michael Hardt³⁵ apontam, também, que o triunfo do neoliberalismo e sua crise mudaram os termos da vida econômica e política, mas também operaram uma transformação social e antropológica, fabricando novas figuras de subjetividade³⁶:

A hegemonia das finanças e dos bancos produziram o *endividado*³⁷. O controle das informações e das redes de comunicação

32 Ibid., grifo no original, p. 83.

33 Ibid., p. 79.

34 Ibid., p. 79.

35 A opção de trazer a classificação destes autores, logo na sequência do pensamento de Bauman, não foi aleatória. Propositadamente, e na medida dos confinamentos trazidos pelo próprio formato de um relatório, se desejou, de algum modo, demonstrar as semelhanças que esta perspectiva de precarização ou vulnerabilidade traz, mesmo para estudiosos com perspectivas tão diversas.

36 NEGRI, Antonio; HARDT, Michel. *Declaração: ISTO NÃO É UM MANIFESTO*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: n-1 edições, 2014, p. 21.

37 De acordo com Negri e Hardt, “a exploração se baseia principalmente não na troca (igual ou desigual), mas na dívida, ou seja, no fato de que 99% da população está sujeita –deve trabalho, deve dinheiro, deve obediência – ao 1% restante” (Ibid., p. 25). Interessante ressaltar que o percentual apontado pelos autores coincide (99%) exatamente com o percentual trazido por Bauman ao aquilatar a dimensão do chamado *precariado*.

criaram o *mediatizado*³⁸. O regime de segurança e o estado generalizado de exceção construíram a figura oprimida pelo medo e sequiosa de proteção: o *securitizado*³⁹. E a corrupção da democracia forjou uma figura estranha, despolitizada: o *representado*⁴⁰.

Destituídos das suas *capacidades*⁴¹, o representado “é o produto da mistificação” e “não tem acesso à ação política eficaz”, o endividado “é destituído do controle do seu poder social produtivo”, o mediatizado tem traídas a sua “inteligência, capacidades afetivas e poderes de invenção linguística”, e o securitizado, “vivendo num mundo reduzido ao medo e ao terror, é despojado de toda troca social associativa, justa e amorosa⁴²”.

Todas estas figuras se podem considerar, de alguma forma, também, como integrantes do espectro do que antes foi identificado como precariado, e, de imediato, é possível identificá-las com tantos que, impotentes e humilhados – para usar as expressões de Bauman –, batem às portas da Defensoria Pública, no Brasil⁴³.

Tanto que, também neste sentido, são as reflexões do sociólogo brasileiro José de Souza Martins, para o qual “a vivência real da exclusão é constituída por uma multiplicidade de dolorosas experiências cotidianas de privações, de limitações, de anulações e [...] de inclusões enganadoras” (MARTINS, 2002, p. 21), ressaltando a incerteza e o medo que a caracterizam, “o medo de se tornar ninguém e coisa alguma, de ser descartado e banalizado, o medo daquilo que não se vê” (MARTINS, 2002, p. 20). Na sua crítica veemente à forma como tem sido manipulado o conceito de exclusão social, considera

38 O mediatizado seria uma subjetividade que, paradoxalmente, não é nem ativa nem passiva, mas constantemente absorvida em atenção (Ibid., p. 29). Assim, da mesma forma que a produtividade humana é mascarada na figura do endividado, na figura do mediatizado reside a inteligência humana mistificada e despotencializada (Ibid., p. 30).

39 “Há dois *dramatis personae* numa sociedade securitizada: os presidiários e os guardas. E você é convocado a desempenhar os dois papéis simultaneamente.” Ibid., p. 34.

40 Ibid., p.21.

41 Aqui recordando e utilizando também a perspectiva de SEN, 2000 e SEN, 2001.

42 NEGRI; HARDT, 2014, p. 45.

43 - Dentro deste espectro da precariedade política e socioeconômica, independentemente da sua renda e condição financeira, encontrando-se as pessoas, individual ou coletivamente, em situação de vulnerabilidade no que respeita ao seu acesso à justiça, configura-se a condição de necessitado que legitima a atuação do Defensor Público.

que a verdadeira exclusão está na desumanização da sociedade contemporânea, seja pela privação do básico para viver com dignidade, seja pelo terror da incerteza quanto ao próprio destino e ao destino dos filhos e dos próximos (MARTINS, 2002, p. 21):

É inconsistente reduzir a exclusão à pobreza material. Isto é pobreza de interpretação. A pobreza nem sempre é exclusão e a pobreza de fato excludente é apenas o polo visível de um processo cruel de nulificação das pessoas, descartadas porque já não conseguem submeter-se à continua ressocialização que delas faz apenas objeto de um objeto, instrumento de um processo social de produção de riqueza que passou a usar as pessoas como se elas fossem apenas matéria-prima da coisa a ser produzida, como se fossem objeto e não mais sujeito. (MARTINS, 2002, p. 20, grifo nosso)

Por fim, também exemplificativamente, se pode acrescentar a análise de Boaventura de Sousa Santos⁴⁴ relativa ao que considera como dois sistemas de pertença hierarquizada: o primeiro, a desigualdade, assentada, paradoxalmente, no essencialismo da igualdade, onde a pertença se daria pela integração subordinada, que teria Marx como seu grande teorizador, e que implicaria um fenômeno socioeconômico; e a exclusão, que teria Foucault como seu grande teorizador, assentada no essencialismo das diferenças, onde o sistema hierárquico se faria pelo princípio da segregação, onde a pertença se afirmaria pela não pertença, e que seria sobretudo um fenômeno cultural e social. Na prática, porém, os grupos sociais se poderiam inserir, e muito frequentemente se inserem, simultaneamente, nos dois sistemas, como ocorreria, entre outras⁴⁵, nas situações de racismo e sexismo (SANTOS, 2006, p. 280-281)⁴⁶.

44 - SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Coleção para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática; v.4. São Paulo: Cortez, 2006.

Como nas anteriores hipóteses analisadas, visa-se aqui também contribuir com o entendimento de outras facetas do critério de vulnerabilidade, pontuando, no caso, especificamente, o sistema da “exclusão”, sem descartar as suas consequências sociais e econômicas, mas nos moldes em que é considerada por Boaventura de Sousa Santos⁴⁷, como um “processo histórico através do qual uma cultura, por via de um discurso de verdade, cria o interdito e o rejeita”:

Estabelece um limite para além do qual só há transgressão, um lugar que atrai para outro lugar, a heterotopia, todos os grupos sociais que são atingidos pelo interdito social, sejam eles a delinquência, a orientação sexual, a loucura ou o crime. Através das ciências humanas, transformadas em disciplinas, cria-se um enorme dispositivo de normalização que, como tal, é simultaneamente qualificador e desqualificador. A desqualificação como inferior, louco, criminoso ou pervertido consolida a exclusão e é a perigosidade pessoal que justifica a exclusão. A exclusão da normalidade é traduzida em regras jurídicas que vincam, elas próprias, a exclusão. (SANTOS, 2006, p. 281)

Levando-se em conta esta posição teórica, e ainda que pessoas e grupos sociais possam ter, em muitos casos, inserção simultânea nos

45 “No caso do racismo, o princípio da exclusão assenta na hierarquia das raças e a integração desigual ocorre, primeiro, através da exploração colonial (escravatura, trabalho forçado), e, depois, através da imigração. No caso do sexismo, o princípio da exclusão assenta na distinção entre o espaço público e o espaço privado, e o princípio da integração desigual, no papel da mulher na reprodução da força do trabalho no seio da família, e, mais tarde, tal como o racismo, pela integração em formas desvalorizadas de força de trabalho” (SANTOS, 2006, p. 281).

46 Relativamente à questão da mulher, veja-se, também, SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* 2ª reimpressão. Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa e André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. Trata-se de estudo que tem por paradigma o costume da imolação da viúva hindu na pira funerária do marido, o qual descontrói o discurso hegemônico que corrobora esta prática pela afirmação que as mulheres realmente queriam morrer. Este estudo destaca como a mulher subalterna encontra-se numa posição ainda mais periférica pelos problemas que subjazem às questões de gênero.

47 Alerta que está trabalhando com um conceito de exclusão que é *distinto* do conceito de exclusão social que teria emergido nas ciências sociais e nas políticas sociais nas últimas décadas, o qual, atendendo às condições estruturais da exclusão social, vai pensar sobre as novas exigências do sistema produtivo (Cf. SANTOS, 2006, p. 280, nota 2).

dois sistemas referidos, a realidade é que a exclusão nega a dignidade da pessoa, mediante uma violência que, no extremo, conduz à sua eliminação, inclusive pela naturalização dessa violência.

A derradeira exclusão pode ser exemplificada pela figura do *Homo Sacer*,⁴⁸ como descrita por Agamben – sua morte dispensa qualquer ritualidade e seu assassinato não constitui homicídio – cujo sentido metafórico encontra uma dolorosa substancialidade na realidade cotidiana⁴⁹. São situações de vulnerabilidade extrema, não necessariamente relacionadas ao critério de pobreza, mas que dizem respeito, verdadeiramente, à eliminação da dimensão ético-política da vida.

As categorizações das condições de vulnerabilidade, porém, não se esgotam neste breve apanhado teórico, cujo propósito foi, tão somente, repita-se, exemplificativo. Pode-se falar de desigualdade, de discriminação, de precarização, de marginalização, de opressão. Pode-se falar de escravidão, de colonização, de subalternização do “outro”. Pode-se destacar o endividado, o mediatizado, o securitizado e o representado. Na contemporaneidade, a exclusão, bem cristalizadas as velhas fórmulas, tem encontrado sempre novas modalidades de incidência, que vão também se sofisticando conforme avança a ciência e se sofisticam a tecnologia⁵⁰, ou se intensificam as catástrofes ambientais, e seria impossível a tarefa de caracterizá-las todas.

O que se pretendeu configurar, neste tópico, é que, seja pelo prisma filosófico, sociológico ou mesmo econômico, é possível, sob vários ângulos, problematizar o conceito de “pobre” como parâmetro para a atuação da Defensoria Pública, robustecendo o argumento de que aceitar a pobreza como critério para a atuação do Defensor Público é uma forma de legitimá-la, seja na órbita do social e político, seja na ordem jurídica.

48 Trata-se de uma obscura figura do direito romano arcaico, que é tomada, paradigmaticamente, por Giorgio Agamben, como mote para suas reflexões sobre questões políticas e biopolíticas nas sociedades contemporâneas. Explica: “a morte insancionável que qualquer um pode cometer em relação a ele – não é classificável nem como sacrifício e nem como homicídio, nem como execução de uma condenação e nem como sacrilégio” (AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004, p. 90. Essas reflexões podem ser melhor compreendidas nas suas interações com a perspectiva do filósofo sobre o que denomina “Estado de Exceção”, o qual não seria nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico, mas “uma zona de indiferença em que dentro e fora não se excluem mas se indeterminam” (AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 1ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 39. O espaço reduzido de questionamento deste relatório não permite que se possa aprofundar esse tema que comporta inúmeras implicações jurídicas e políticas.

49 Inclusive, entre tantas outras, poderia, talvez, se pensar na questão que envolve a morte de tantos jovens das periferias brasileiras, a maioria negros e pardos.

Corroborando este entendimento, também se pode agregar a reflexão feita por Boaventura de Sousa Santos, quando analisa o que identifica como dois sistemas de pertença hierarquizada, acima já descritos, situações que, sob o ponto de vista aqui defendido, independentemente da questão isolada da renda, constituem condições de vulnerabilidade que legitimam a atuação do Defensor Público:

“Pela primeira vez na história, a igualdade, a liberdade e a cidadania são reconhecidos como princípios emancipatórios da vida social. *A desigualdade e a exclusão têm, pois, de ser justificadas como exceções ou incidentes de um processo societal que lhes não reconhece legitimidade, em princípio.* E, perante elas, a única política social legítima é a que define os meios para minimizar uma e outra.” (SANTOS, 2006, p. 279, grifo nosso)

IV -

Neste ponto, em sequência, se deve ressaltar a questão que se configura como um dos argumentos (cruciais) deste relatório. O que significa, no contexto da ordem constitucional vigente, ser a Defensoria Pública considerada “expressão e instrumento do regime democrático”?

Entre as funções essenciais à Justiça – e, obviamente, por intermédio de qualquer uma delas o regime democrático pode também se expressar e instrumentalizar – somente a Defensoria Pública é destacada e literal e expressamente apontada como expressão e instrumento do regime.

50 Ver, exemplificativamente, FRANCO, Carolina Mendes (*A pessoa resumida a um dado corporal: perspectivas éticas e jurídicas na busca de um tratamento adequado aos dados biométricos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.), que, entrelaçando as concepções de Giorgio Agamben e as do jusfilósofo italiano Stefano Rodotà, analisa os impactos trazidos pelo avanço tecnológico e o controle de dados, inclusive dados biométricos, na esfera da privacidade e da dignidade do ser. É uma análise que visibiliza situações cotidianas de vulnerabilidade relacionadas à integridade e dignidade humanas, as quais não possuem nenhuma correlação direta com questões de renda e pobreza.

Não se tem a pretensão, neste trabalho, de perquirir em profundidade o conceito de democracia⁵¹, no máximo de contribuir, sob a ótica estrita da atuação da Defensoria Pública, com algumas reflexões sobre a sua prática, tendo por finalidade encontrar mais um ponto de embasamento para a legitimação do critério de vulnerabilidade como marco de densificação, no acesso à justiça, do conceito de necessitado.

Neste sentido, ressaltando a liberdade e tendo por premissa a dignidade da pessoa, se toma como ponto de partida a posição do filósofo Jacques Rancière, no ponto específico em que este considera que uma verdadeira política democrática não deve ter a igualdade como meta ou objetivo da política, mas deve partir da pressuposição da igualdade⁵².

Bem verdade que esta posição pode, equivocadamente, soar dissonante num contexto constitucional que estabelece, como objetivos da República, garantir o desenvolvimento, erradicar as desigualdades, promover o bem de todos e construir uma sociedade livre, justa e solidária, objetivos estes que, declaradamente, reconhecem a situação real de desigualdade, injustiça e discriminação.

Não obstante, não há contradição. Afinal, se há algo sobre o qual a grande maioria dos pensadores concorda é sobre a natureza dinâmica da democracia, entendida sempre como um processo, seja de consenso e convivialidade⁵³, seja de ruptura⁵⁴.

51 Reflete-se, aqui, com José Barata-Moura: “A democracia corresponde a uma configuração histórica determinada da razão política. É assim que em todos os tratamentos clássicos – antigos e modernos, de Platão a Hegel, passando por Aristóteles, Marsílio de Pádua, Maquiavel, Locke, Montesquieu, Rousseau ou Kant – a democracia aparece estudada e debatida no quadro das diferentes formas de governo e constituição das sociedades. Historicamente, a democracia concorre com outras modalidades de organização do Estado e, no interior da própria perspectiva democrática, diferentes concepções (formais e substantivas) concorrem entre si, ou simplesmente ocorrem. Nesse sentido, mais do que a democracia talvez devamos falar, histórica e materialmente, de democracias, ou de diversificadas configurações e desenvolvimentos da democracia” (1994, p. 81).
52 Esta premissa é ínsita ao pensamento deste autor. Neste relatório, destaca-se RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à Democracia*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

53 “Democracia e razão delimitam emblematicamente um tema que interroga criticamente a configuração de uma ordem (deveniente) da convivialidade ou da socialidade. É possível – e, pelo menos para alguns, é desejável – questionar democracia e razão num horizonte dinâmico de transformação. De transformação quer do conteúdo, quer dos procedimentos, tanto da democracia como racionalidade, no sentido de promover um potenciamento do seu fator formativo da qualidade humana do viver dos seus agentes e mediadores.” (BARATA-MOURA, 1994, p. 80)

54 “Conforme Rancière: A democracia não é nem a forma de governo que permite à oligarquia reinar em nome do povo nem a forma de sociedade regulada pelo poder da mercadoria. Ela é a ação que arranca continuamente dos governos oligárquicos o monopólio da vida pública e da riqueza a onipotência sobre a vida.” (2014, p. 121).

Sendo assim, parece possível ver a igualdade como pressuposto e também como processo, justamente um processo construtivo e constitutivo da própria condição democrática de pessoas livres e iguais na sua dignidade.

Enxergar a igualdade apenas como meta seria uma forma de legitimar a desigualdade reinante, de validar a injustiça em prol de um futuro abstrato e imponderável.

Compete à Defensoria Pública ser expressão e instrumento democrático para o acesso à justiça do necessitado, carente, por sua condição de vulnerabilidade, desse acesso e da expressão da sua voz. Mas como fazê-lo garantindo uma pressuposta e necessária igualdade para o falante de modo a engajá-lo, dialogicamente, no próprio discurso e na própria prática, de modo a realmente ser ouvido e compreendido em toda a sua dignidade?

Josiah Ober⁵⁵, buscando o sentido original de democracia na Atenas clássica⁵⁶, vai pontuar que “o mais surpreendente naqueles tempos – algo ainda hoje notável – é que a cidadania, em Atenas, não era baseada na riqueza, no lugar do nascimento ou numa linhagem nobre” (2001, p. 191-192).

Platão, no livro VIII da *República*, dando voz a Sócrates, num diálogo com Adimanto, dirá: “Pois, a meu ver, a democracia surge quando os pobres, tendo vencido os ricos, eliminam uns, expulsam outros e dividem por igual com os que ficam o governo e os cargos públicos. E, devo dizer, na maior parte das vezes estes cargos são atribuídos *por sorteio*”⁵⁷.

55 OBER, Josiah. Democracia Direta. In: *Democracia*. DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (org.). Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001.

56 Estudando a democracia da Atenas clássica, Josiah Ober vai pontuar que “o que impressiona o observador moderno no sistema ateniense é a maneira como o poder do povo manifestava-se tão diretamente. Em vez de eleger representantes para dirigi-los, os cidadãos atenienses dirigiam-se a si próprios. A principal instituição era a assembleia dos cidadãos, que se reunia quarenta vezes por ano. A ordem do dia da assembleia era determinada por um conselho cujos quinhentos membros eram escolhidos por um ano por sorteio. Todo cidadão com mais de 30 anos podia integrar a loteria do conselho, e as reuniões eram abertas a todos os cidadãos com mais de 18 anos. Assim, num dia de reunião típico, entre seis e oito mil cidadãos (cerca de um quarto do conjunto dos cidadãos) reuniam-se no grande anfiteatro ao ar livre, Pnyx. O presidente do dia (igualmente sorteado) anunciava a ordem do dia e as recomendações do conselho. Perguntava, então (através de um arauto): *Quem dentre os atenienses tem uma opinião a dar a respeito?*”. Assinale-se também que, segundo o mesmo autor, a política militar era conduzida por generais eleitos por um ano (renovável), e a política interna, por magistrados sorteados anualmente (2001, p. 194-195, grifo nosso).

57 PLATÃO. *A República*. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 273, grifo nosso.

Rancière, também neste enfoque⁵⁸, vai destacar, que, entre os possíveis títulos para o exercício do poder, alguns diriam respeito ao nascimento, fundamentando a lei da cidade na filiação, outros se valeriam da natureza, como a lei do mais forte, ou do mais sábio. No entanto, há um outro título, considerado o mais justo pelos atenienses, “a escolha do deus acaso, o sorteio, que é o procedimento democrático pelo qual um povo de iguais decide a distribuição de lugares”⁵⁹. E, no entanto, este título teria sido eclipsado pela história⁶⁰, e absolutamente esquecido quando se pensa o regime democrático, obscurecendo as próprias origens deste regime.

O que se quer realçar, no pensamento deste autor, é, especificamente, a sua concepção de democracia, que, embora embasada exatamente na noção clássica que inspirou as sociedades ocidentais, parece, como ele mesmo admite, radical, por postular que, como no sorteio, o único título que deve ser requerido para o exercício do governo é exatamente a inexistência de qualquer título, tanto para governar quanto para ser governado.

Ora, seria absolutamente demagógico considerar que aquele que pretende influenciar e participar da construção de políticas públicas, ou que quer entender as questões jurídicas que envolvem suas preocupações pessoais ou comunitárias, e, nesse momento, procura o Defensor Público, em busca de orientação jurídica, ou de uma solução conciliatória para a resolução de um conflito, não é um indivíduo em plena atividade política⁶¹. Ou que aquele que postula, por intermédio da atuação do Defensor Público, perante o sistema de justiça, seja na condição de autor ou réu, não é, naquele momento, um ativo participante da vida pública, ainda quando postule individualmente, numa causa aparentemente particular. Primeiro, porque a justiça que a ele se faça, atinge todo o tecido social, direta

58 PLATÃO, neste ponto, mais detidamente, “As Leis”. 2ª ed., São Paulo: Edipro, 2010.

59 RANCIÈRE, 2014, p. 54-55.

60 Rancière vai ressaltar que “a história conheceu dois grandes títulos para governar os homens: um que se deve à filiação humana ou divina, ou seja, a superioridade do nascimento; e outro que se deve à organização das atividades produtoras e reprodutoras da sociedade, ou seja, o poder da riqueza. As sociedades são habitualmente governadas por uma combinação dessas duas potências, às quais força e ciência, em proporções diversas, dão reforço (2014, p. 62).

61 Que trágica falta de imaginação política achar que líderes e estruturas centralizadas são a única maneira de organizar projetos políticos eficazes (NEGRI; HARDT, 2014, p. 143).

ou indiretamente, às vezes por sucessivas gerações. Depois, porque a atuação perante o sistema de justiça, não importa se na posição de autor ou réu, de postulante ou julgador, também precisa ser percebida, como é da sua verdadeira essência, como um ato de governança⁶². E esta governança não tem como ser justa, independentemente até da razoabilidade de um possível desfecho, judicial ou não, se não houver a percepção de uma radical igualdade, seja entre os possíveis demandantes, seja entre estes e os próprios Defensores Públicos, seja entre estes e seus julgadores, ou outras quaisquer autoridades circunstancialmente consideradas, eletivas ou não⁶³. Em síntese, qualquer posição que se assuma, perante o sistema de justiça, em face da ordem jurídica e política, é uma posição de governança. Ignorar isso é ignorar a própria política⁶⁴ e pretender elitizar qualquer noção de justo e de justiça.

Falar pelo marginalizado, pelo oprimido, pelo excluído, é mantê-lo marginalizado, oprimido e excluído. É aceitar que aquele que se encontra em situação de vulnerabilidade, ou não pode falar, ou não sabe falar, e necessita de intermediários. Um Defensor Público não poderia ter essa pretensão, essa arrogância, salvo se aceitasse fazer o jogo das próprias forças hegemônicas que oprimem e excluem.

A Defensoria Pública não pode ser mais um espaço simbólico de des-terro que constranja o necessitado de justiça, falando em nome dele, e, desse modo, mantendo-o em perpétua situação de marginalidade e subalternidade, ainda que a pretexo de propiciar acesso à justiça.⁶⁵ Como bem coloca Barata-Moura, parodiando um ditado popular extremamente sagaz: “Diz-me se andas com a democracia, e *com que democracia andas*, e dir-te-ei quem és (1994, p. 83, grifo no original).

62 Mesmo porque, como afirmou Rancière, “o poder do povo é simplesmente o poder próprio daqueles que não têm mais títulos para governar do que ser governado (2014, p. 63).

63 A sociedade não igualitária só pode funcionar graças a uma multitude de relações igualitárias. É esse intrincamento de igualdade com desigualdade que o escândalo democrático manifesta para fazer dele o próprio fundamento do poder comum (Ibid., p. 65).

64 “O governo político tem assim um fundamento. Mas esse fundamento o transforma igualmente em uma contradição: a política é o fundamento do poder de governar na ausência de fundamento. O governo dos estados é legítimo apenas na medida em que é político. É político apenas na medida em que repousa sobre sua própria ausência de fundamento.” (RANCIÈRE, 2014, p. 66)

65 O combate à subalternidade reivindica a disponibilidade de espaços onde o subalterno possa articular discursos de resistência, falar e ser realmente ouvido. A Defensoria Pública não pode ser cúmplice, na sua prática, com os processos hegemônicos de exclusão e repressão.

Assim sendo, se a Defensoria Pública é, verdadeiramente, uma instituição de caráter contra-hegemônico, que, de fato e de direito, revela-se um instrumento de verdadeira articulação democrática, o é pela compreensão de sua própria tarefa, sob o enfoque constitucional⁶⁶, como instrumento político, precipuamente, de democracia direta.

Por óbvio, não se está aqui pensando em termos de “direito processual”. Aqui se pretende visualizar um horizonte bem mais dilatado, talvez, para usar uma expressão de Negri e Hardt, o próprio “horizonte processual de uma democracia participativa do comum”⁶⁷ (2014, p. 114). Trata-se de uma postura ético-política de Defensoria Pública, consentânea com a ordem jurídica fundamental.

De fato, ou se está diante da alternativa de ser mais um mecanismo a serviço das forças hegemônicas da sociedade brasileira, arrogando-se falar pelo “pobre”, ou quem quer que seja, e, com esta posição, ainda que trazendo alívios pontuais, contribuindo para legitimar a situação de pobreza, dependência, desigualdade e subalternidade, ou se está diante da outra alternativa que o próprio texto constitucional postula – mas que independentemente da literalidade da atual redação do artigo 134 caput é, sempre foi, a única consentânea para a construção de uma sociedade justa, de pessoas iguais na sua fala, na sua manifestação, na sua dignidade – de ser, verdadeiramente, expressão e mecanismo do exercício direto do regime democrático⁶⁸, concebido, também este, como uma prática contra-hegemônica⁶⁹.

66 Cabe aqui a articulação do artigo 134 da Constituição da República de 1988, com a redação da referida Emenda n. 80/2014, com o artigo 1º, que, ao consagrar o Estado Democrático de Direito a que se refere o mencionado artigo 134, e arrolar os seus fundamentos – entre eles a dignidade da pessoa, a cidadania e o pluralismo –, consagra também, expressamente, no seu parágrafo único: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

67 A democracia participativa do comum, segundo estes autores, é aquela construída pelo homem comum, pela mulher comum. Daí a expressão “homem do comum”, o qual seria uma pessoa comum que realiza uma tarefa democrática extraordinária e cuja ação deve ser orientada não só para o acesso e autogestão da riqueza compartilhada como também para formas de organização política (2014, p. 140-141).

68 Ressalta-se, neste ponto, a perspectiva de situar a Defensoria Pública como instrumento do regime democrático, no que Boaventura de Sousa Santos vai identificar como sendo, no século XXI, a “terceira onda de democratização”, o que implica, obviamente, numa prática contra-hegemônica de democracia, vinculada a uma proposta de intensa participação e deliberação popular, com o fortalecimento da “demodiversidade”. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

69 A concepção hegemônica de democracia é a que procura estabilizar a tensão entre democracia e capitalismo por duas vias: “pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual quanto coletiva, com o objetivo de não ‘sobrecarregar’ demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição. [...] A ideia da ‘sobrecarga demo-

Essa postura hermenêutica se articula, e, deste modo, fortalece a utilização do critério de vulnerabilidade como paradigma para a atuação do Defensor Público. Porque a pessoa em condição de vulnerabilidade – mesmo que se trate, circunstancialmente, de pessoa, sob o enfoque financeiro e econômico, pobre, e até que quantitativamente esteja em maioria, tendo em conta, como já foi dito, a profunda disparidade da sociedade brasileira, no rol das pessoas nesta condição – não é o necessitado da filantropia e do assistencialismo jurídico dos mais favorecidos e privilegiados. A pessoa em condição de vulnerabilidade, individual ou coletivamente considerada, sob pena de se validar a vulnerabilidade, e, conseqüentemente, a própria pobreza, a marginalização, a precarização, a exclusão e a opressão, é aquela cuja condição, pelo acesso à justiça, visa ser ultrapassado, mediante o instrumental que a Defensoria Pública põe ao seu dispor, pessoa esta que, sob a ótica político-constitucional, nesse objetivo, age, deve agir – sob pena de configurar-se outra modalidade de opressão – como o verdadeiro autor do seu destino democrático.

A vulnerabilidade, como marco de atuação do Defensor Público, não é, portanto, um conceito, no sentido de algo que se pode cingir em uma determinada fórmula. Trata-se de critério racional e razoavelmente vinculado tanto aos objetivos de uma sociedade livre justa e igualitária, num Estado Democrático de Direito, quanto às finalidades a serem cumpridas pela Instituição Defensoria Pública, mediante a qual este mesmo Estado Democrático de Direito presta assistência jurídica integral e gratuita aos dela necessitados, ou seja, aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. Mesmo porque a determinação desta, é, ou pretende ser, exatamente transitiva justamente em prol da sua superação, sob pena, repita-se, de legitimá-la. Seja esta condição de ordem material, ou não, seja por uma determinada causa ou pela concorrência de vários fatores, à identificação da condição de vulnerabilidade não corresponde

crática' tinha sido formulada em 1975 em um relatório da Comissão Trilateral [...] sendo causada pela inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos e pelas demandas excessivas que faziam à democracia" (SANTOS, 2002, p. 79-80). A Defensoria Pública, deste modo, tem que ser entendida como instrumento direto para uma prática contra-hegemônica de democracia, inclusive pela atuação contra a vulnerabilidade da própria participação popular, seja pela sua cooptação por grupos superincluídos, seja pela sua integração em contextos institucionais que retirem o potencial de transformação das relações de poder (SANTOS, 2002, p. 60).

nenhum título, ao contrário, se constata a absoluta falta de títulos que engendra justamente a dissociação que a democracia, como ruptura da ordem hegemônica perpetuada pelo desapeço e pela injustiça, postula.

Além do mais, a verdade é que é preciso sempre uma redobrada atenção num país como o Brasil, forjado numa mentalidade patriarcal, colonialista e escravagista, que sub-repticiamente disfarça os seus eficientes apetrechos aristocráticos em vestes pretensamente republicanas, mas pretendendo que os atuais subalternos, pelo mero acesso formal ao sistema de justiça, apascentem qualquer ímpeto reivindicatório, e se acomodem, dóceis e submissamente, deixando, preferencialmente, que por eles falem, dissimuladamente, os intérpretes e operadores da justiça. Mais uma vez se reitera, porém, a imprescindibilidade do expurgo do colonialismo e todos os seus manipuladores formatos de escravização, em todos os níveis, inclusive no plano político e jurídico, profundamente enraizado e internalizado na sociedade brasileira, inclusive, também pela pretensamente “nobre” hermenêutica de assistência jurídica ao “pobre”, e pela aristocrática concepção de ser alguém ou alguma instituição, “a voz dos menos favorecidos”, o “intérprete dos menos afortunados”, expressões que em si mesmas já denunciam um preconceituoso elitismo.

A constatação da Defensoria Pública como mecanismo e expressão do exercício direto do regime democrático, rompe, também, com esta concepção colonialista e imperialista.

Por outro lado, tem-se plena consciência de que este argumento pode ser apropriado como mais um discurso demagógico e apelativo, mesmo porque a democracia direta remete imediatamente ao conceito de “povo”, como titular do poder, o que se presta a infinitas conjecturas e abstrações.

Não neste caso, porém. Ser a Defensoria Pública instrumento de expressão direta do titular do poder ganha aqui contornos definidos e de altíssima concretude. Como um dos mecanismos de exercício direto do regime, não é o instrumento do povo abstratamente con-

siderado. É, sim, o instrumento de qualquer pessoa⁷⁰, porque um povo se faz de pessoas, naquele momento, em situação de vulnerabilidade – identificada ou identificável, ainda que só coletiva ou difusamente –, mas, sempre, diante de uma situação concreta que demande o conhecimento ou o exercício de direitos, e, de qualquer modo, necessitada dos recursos suficientes para, instrumentalizado o seu acesso à ordem justa, expressar o seu pleito, judicialmente ou não.

Sob uma racional, razoável e pertinente ótica constitucional, assim, a Defensoria Pública não pode pretender ser a voz de ninguém, de nenhuma pessoa ou segmento social. É, entretanto, o imprescindível megafone que torna audíveis e amplificadas as vozes que querem se fazer ouvir e compreender, e as demandas que lhe são trazidas.

O critério de vulnerabilidade, então, especialmente sob o prisma da percepção da Defensoria Pública como instrumento de exercício de democracia direta, rompe, ou pelo menos tem a potencialidade para romper, com a lógica hegemônica da subordinação, da desigualdade e da exclusão, primeiramente por se desvincular do conceito de pobreza, não obstante o inclua, mas, principalmente, por não se deixar capturar pelo maniqueísmo incapacitante e subordinante dessa configuração, desfazendo agenciamentos e prestando-se a dar voz própria, autônoma e consciente, a toda exclusão, opressão, discriminação, precarização e desigualdade.

É um critério, portanto, que muda substancialmente os paradigmas de atuação democrática, e, conseqüentemente, de atuação da própria Defensoria Pública, refinando a percepção do seu papel constitucional para torná-lo mais consentâneo com a ordem de valores

70 Mesmo porque, como afirmou Rancière, o poder do povo é simplesmente o poder próprio daqueles que não têm mais títulos para governar do que ser governado: é isso, sobretudo, que a democracia quer dizer. A democracia não é um tipo de constituição, nem uma forma de sociedade. O poder do povo não é o da população reunida, de sua maioria ou das classes laboriosas. É simplesmente o poder próprio daqueles que não têm mais título para governar do que para ser governados. E não podemos nos livrar desse poder denunciando a tirania das majorias, a estupidéz dos animais ou a frivolidade dos indivíduos consumidores. Porque então seria necessário nos livrarmos da própria política. Esta só existe se houver um título suplementar aos que funcionam habitualmente nas relações sociais. O escândalo da democracia, e do sortelão que constitui sua essência, é revelar que este título só pode ser a ausência de título, o governo das sociedades só pode repousar, em última instância, em sua própria contingência (2014, p. 63). Veja-se também, Martins (2002, p. 26): "As pessoas e até os grupos sociais podem viver numa situação social problemática e adversa, e, ao mesmo tempo, ter dela uma compreensão insuficiente ou mesmo equivocada [...]. E equivocada ou não, é nessa consciência social que devem ser buscadas as autodefinições, as autodesignações."

que embasam e permeiam toda a Constituição de 1988, desde a sua promulgação, e que se explicitam, não de maneira exaustiva, mas já de forma mais clara e esclarecedora, na mencionada Emenda n. 80/2014, impedindo que a interpretação se faça no sentido de mudar apenas para que, ainda que sob outras denominações, se tenha sempre mais do mesmo, perpetuando as injustiças. O que propõe esse critério é que a mudança se deu e se dá continuamente, como processo, para emancipar e transformar.

Assim é que cada um, individualmente ou em grupo, que busca a Defensoria Pública, deve ter a consciência, também, de que, não obstante a sua condição de vulnerabilidade, é uma pessoa em sua plena capacidade política, um igual entre iguais, e o Defensor Público ali está para operacionalizar e instrumentalizar as suas pretensões de justiça. Ferramenta altamente qualificada e sofisticada, como necessário se torna para tarefas tão árduas e complexas, que, a rigor, ambicionam mudar paradigmas incrustados nas mentalidades conservadoras e predadoras predominantes, mas sempre ferramenta a ser manejada pelo seu real titular.

Como consequência, para que estes argumentos, porém, não se tornem fantasiosos e falaciosos, deve a própria Defensoria Pública, inclusive, ajustar as suas condutas e metas institucionais, na oitiva permanente daqueles a quem se presta a servir. As suas competências, a sua independência, colocá-las ao dispor dos que necessitam da sua capacidade instrumentalizadora perante o sistema de justiça, mas sempre no atendimento dos parâmetros traçados e almejados pelos seus próprios usuários, o que se pode concretizar, como já tem sido praticado mas precisa ser ainda muito mais aprofundado e aperfeiçoado, mediante ouvidorias externas, mediante a presença do Defensor Público nas comunidades e junto aos movimentos sociais, mediante conferências e audiências públicas e tantas outras modalidades de efetiva participação popular, capazes de gerar tanto a escuta, por parte dos Defensores Públicos, do que deles se anseia, como também oportunizar a devida prestação de contas do trabalho realizado, visando o seu aprimoramento.

Sintetizando este último tópico, traz-se, portanto, a consideração de que para que cada Defensor Público seja, de fato e de direito, não uma voz que, pretensa e pretensiosamente, fala pelo necessitado – a pessoa em situação de vulnerabilidade –, mas, verdadeiramente, conscientemente, por missão e vocação, se preste a ser um mero instrumento de vocalização, é também imprescindível a participação e deliberação do titular real do poder na construção da própria política institucional⁷¹.

Importante é concluir que, na missão de prestar assistência jurídica integral e gratuita, a Defensoria Pública, seja judicialmente, como veículo para a busca da prestação jurisdicional, seja extrajudicialmente, como catalisadora e propiciadora do diálogo capaz de dirimir potenciais conflitos, alternativamente, fora do âmbito estritamente judicial, seja no seu pertinente papel da orientação em direitos⁷², cumpra com excelência o seu papel de contribuir com a transformação da sociedade ao municiar os que se encontram em condições de vulnerabilidade com o instrumental jurídico e os conhecimentos que vão lhes proporcionar ser, por si mesmos, ativistas do seu próprio pensamento e militantes das suas próprias demandas.

A Defensoria Pública, percebida como um instrumental de democracia direta contra-hegemônica, viabiliza a configuração desta realização democrática que, independentemente de qualquer título ou posição social, postula uma participação igualitária no processo de construção política de uma ordem jurídica mais justa.

71 Na medida em que a democracia concita “coisas e causas dos cidadãos e dos humanos”, o que “lhes rasga todo um outro campo de responsabilidades e empenhamentos – éticos, políticos e práticos” (BARATA-MOURA, 1994, p. 89).

72 Nesta função, na medida em que seguida a linha de raciocínio aqui desenvolvida, não pode o Defensor Público deixar de levar em conta, para uma atuação contra-hegemônica que valorize a sabedoria e a troca de afetividades democráticas, o que Boaventura de Sousa Santos denomina de *ecologia de prática de saberes*, a qual “visa facilitar a constituição de sujeitos individuais e coletivos que combinam a maior sobriedade na análise dos fatos com a intensificação da vontade na luta contra a opressão. A sobriedade advém da multiplicidade de perspectivas cognitivas sobre a realidade da opressão[...]. Por sua vez, a intensificação da vontade resulta de um conhecimento mais profundo das possibilidades humanas com base nos saberes que, ao contrário do científico, privilegiam a força interior, em vez da força exterior [...] Nestes saberes é possível alimentar um valor espiritual, uma imaginação da vontade que é incompreensível para o mecanismo clássico da ciência moderna” (2006, p. 164).

V –

O critério da situação de vulnerabilidade, como marco para a atuação funcional do Defensor Público, ilumina, também, a compreensão da tarefa literal e expressamente atribuída à Defensoria Pública, “fundamentalmente”, conforme o texto da Emenda n. 80/2014, de “promoção dos direitos humanos”.

Por outro lado, na medida em que a luta pelos direitos humanos é uma prática que resulta de uma entrega moral e afetiva, ancorada não apenas na incondicionalidade do inconformismo mas, também, na exigência da ação, entrega esta que só se faz possível mediante uma identificação profunda com postulados culturais inscritos na personalidade e nas formas básicas de socialização (SANTOS, 2006, p. 447), reforça-se também a concepção da Defensoria Pública como instrumento do exercício de democracia direta, no sentido em que aprofunda esta identificação, e contribui para a construção de bases autorreferenciais, por parte dos demandantes de justiça, de modo a propiciar tanto a manifestação efetiva das próprias singularidades e das singularidades das suas dores e dos seus anseios quanto a reciprocidade e solidariedade nas suas diferenças.

Ou seja, na medida em que a Defensoria Pública assim se identifique, e seja identificada, por toda a sociedade, e especialmente por todos os que se encontram em situação de vulnerabilidade, como um *locus* de autorrepresentação, como um *locus* de participação e manifestação, pode se descortinar uma possibilidade mais real, ainda que dentro desta órbita limitada de atuação, de construção de uma sociedade mais justa e igualitária, que se sinta como protagonista na luta concreta por direitos humanos universalizáveis e universalizados, e não objeto de discursos inócuos, e muitas vezes iníquos, sobre direitos humanos universais.

Tem, também, a Defensoria Pública, como este *locus* de onde se parte de uma premissa radical de igualdade – onde se tem a igualdade não apenas como meta, mas como pressuposição – a possibilidade de ser o instrumental para a vocalização das diferenças. E não há

nenhuma disparidade nesta tarefa, ao contrário, se aduzirmos, com Boaventura de Sousa Santos, que “temos o direito de ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza” (2006, p. 313).

Significa isso, também, que na promoção dos direitos humanos não basta uma pretensão de reconhecimento de diferenças e identidades, mas uma prática real de questionamento sobre as mesmas, que denuncie tanto os discursos e práticas pretensamente igualitários quanto os pretensamente diferenciadores, enquanto instrumento de desqualificação e hierarquização. Na medida em que as questões de identidade e diferença são questões políticas⁷³, somente os próprios titulares dos direitos e deveres que estas questões acarretam podem denunciar artificialidades e processos de subalternização, ou empreender uma real tarefa de reconhecimento, dentro de uma perspectiva verdadeiramente emancipatória, inclusive de combate aos epistemicídios e identicídios engendrados por mentalidades colonizadoras, patriarcais e escravocratas. De fato, como aponta Boaventura de Sousa Santos, “só na trajetória do colonialismo para a solidariedade será possível reconhecer as diferenças e distinguir, entre elas, as que inferiorizam e as que não inferiorizam, na específica constelação social de desigualdades e de exclusões em que elas existem” (2006, p. 314).

Indubitavelmente, as tensões relativas ao reconhecimento, seja da igualdade, seja da diferença, geram inúmeras situações de vulnerabilidade que demandam a atribuição dos Defensores Públicos, independentemente da identificação de uma condição de miserabilidade, ainda que esta provavelmente incida na grande maioria das hipóteses, justamente, como já foi dito, pela imensa discrepância na distribuição da riqueza que tem sido uma das incontestáveis características da realidade brasileira.

Enfim, algo que parece incontroverso é que, em havendo violação de direitos humanos, e na medida em que, obviamente, qualquer violação de direitos humanos enseja graves situações de vulnerabi-

73 SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da Identidade e da Diferença. In: *Identidade e Diferença: a perspectiva dos Estudos Culturais*. SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). Petrópolis: Vozes, 2000, p. 100.

lidade, se a Defensoria Pública tem, por dever constitucionalmente estabelecido, que atuar na promoção de direitos humanos, cabe a atuação do Defensor Público, independentemente de qualquer indagação sobre a situação de pobreza daquele que se encontra nesta condição, justamente pelo critério da atribuição, em razão da condição de vulnerabilidade do necessitado, de acesso à ordem jurídica justa.

O que se precisa acentuar, porém, é que direitos humanos não são apenas direitos individuais, nem suas violações são cometidas apenas por agentes estatais. A indivisibilidade e a interdependência incluem na mesma necessidade de promoção todas as chamadas gerações de direitos humanos e a sua violação, seja individualizada, localizada ou difusa, por qualquer ente, inclusive os poderosos conglomerados econômicos. Neste prisma, a identificação da condição de vulnerabilidade tem por paradigmas tanto questões individuais quanto coletivas, tanto políticas, biopolíticas, culturais, econômicas ou ambientais. Não há como restringir, *a priori*, esta identificação a critérios de disponibilidade financeira. Seria, inclusive, mais uma forma de estigmatização e de segregação, como já se apontou anteriormente, reveladora de uma mentalidade subalternizadora e colonizadora, demagogicamente paternalista e assistencialista.

Por outro lado, sem que a própria Defensoria Pública tenha consciência do significado do seu papel como instrumento e expressão do regime democrático – ou seja, sem que a Defensoria Pública tenha a consciência de que, se lhe foi dada, pela Constituição da República, uma tarefa verdadeiramente subversiva e insurgente de contribuir para a transformação social, precisa também subverter-se, perceber-se como ferramenta democrática contra-hegemônica, ver suas atividades-fim como veículos a serem utilizados pelos verdadeiros agentes desta almejada emancipação –, a tarefa restará maculada pelo mesmo elitismo subjugador e opressor que invisibiliza e silencia, desqualificando a pessoa em situação de vulnerabilidade na medida em que a desabilita de, por si própria, confrontar as estruturas do poder e a impede de conduzir-se como agente do seu próprio destino democrático.

Conceber a Defensoria Pública, constitucionalmente, num enfoque ético-político, como instrumento do exercício direto da democracia, qualifica o sujeito que, individual ou coletivamente, se encontra em situação de vulnerabilidade, mas também qualifica o Defensor Público, justamente porque, ao destituí-lo de qualquer pretensa superioridade perante aqueles a quem deve prestar-se a servir, o liberta, o torna mais um igual em dignidade entre outros tão iguais quanto ele, que aspiram a mesma liberdade e felicidade, e o investe do excepcional caráter de ser o mais primoroso instrumento de artesanaria democrática para a efetivação do acesso à justiça, aquele que corta e sutura por dentro do próprio sistema de justiça, porque manejado pela maestria criativa e privilegiada do próprio artesão.

Na medida em que as pessoas e os movimentos sociais⁷⁴ realmente se apropriem, como é do seu direito, da Defensoria Pública, pode esta firmar-se, definitivamente, como um efetivo *locus* de resistência contra-hegemônica e um paradigma de atuação democrática, seja perante o Estado, seja perante a comunidade internacional, para uma promoção real de direitos humanos, na medida em que mobilizada pelas pessoas concretas que os titularizam.

Neste panorama, que, conseqüentemente, objetiva tanto o reconhecimento quanto a superação de toda e qualquer condição de vulnerabilidade, espera-se que possa a Defensoria Pública ser também o adubo para uma sementeira de solidariedades e afetos sociais, disponível para todos aqueles que se habilitem para a extraordinária tarefa de lavrar uma terra de oportunidades iguais de acesso a uma ordem jurídica justa.

Expressão direta do regime democrático⁷⁵, por intermédio da Defensoria, falam e agem os próprios que dela se utilizam. Um Defensor não fala em nome de alguém. Alguém fala, por intermédio do Defensor. A Defensoria, por si mesma, não protagoniza, mas empodera

74 A importância dos movimentos sociais é identificada nas pesquisas realizadas por Boaventura de Sousa Santos, que ressalta: "Tanto na Índia quanto no Brasil as experiências mais significativas de mudança na forma de democracia têm sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos." (2002, p. 69).

75 "A alternativa passa (ainda que por aí não se fique) por um aprofundamento e revitalização da democracia (o que tem de ser obra dos democratas), que a reorienta para o seu rumo constitutivo de fator de emancipação e de crescimento dos humanos em humanidade." (BARATA-MOURA, 1994, p. 89).

os protagonistas do debate e do embate democrático. Ela é, jamais exclusivamente – por óbvio, a Defensoria Pública não é a solução mágica para todas as mazelas sociais e para todas as manipulações do sistema político e econômico –, mas, prestativamente, uma das ferramentas para esta construção sempre minuciosa e trabalhosa que é a democracia⁷⁶ e, conseqüentemente, a prática dos direitos humanos. Porque, afinal, como afirma José Barata-Moura, “a democracia é um terreno de luta e labuta, mobilizador dos humanos para *tarefas de humanidade*”⁷⁷.

■ CAPÍTULO 2

100 REGRAS, DIREITOS HUMANOS E O NECESSITADO COMO PESSOA EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE⁷⁸

O conceito jurídico aberto de “necessitados”⁷⁹ ganha robustez a partir da previsão constante nas Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade⁸⁰, podendo – e mesmo devendo – ser interpretado em conformidade com o que nela está assente.

As Regras são documento internacional aprovado pela XIV Cimeira Judicial Ibero-americana⁸¹, isto é, a reunião de cúpula dos Presidentes das Cortes e Tribunais Supremos ou Superiores de Justiça e dos

76 É um terreno de luta e labuta, desde logo, pela admissão contra a exclusão, pela participação contra a manipulação, pelo enriquecimento transformador da democracia contra a sua minimização formalista (paralisante ou regressiva), pela intervenção esclarecida contra o alheamento induzido. *Ibid.* p. 84.

77 *Ibid.* p. 84.

78 Capítulo elaborado por Patrícia Magno.

79 Aqui se refere à palavra “necessitados”, que aparece tanto na Constituição Federal (art. 5º, LXXIV e art. 134), como na Lei Complementar Federal n. 80/94 e nas Leis Complementares Estaduais que organizam as Defensorias Públicas da União e dos estados e do Distrito Federal. O mesmo raciocínio se pode fazer para as expressões “insuficiência de recursos” (também da Constituição) e “hipossuficiência” (da Lei Complementar n. 80/94), posto que não tiveram seu sentido restringido pela Carta Magna e, portanto, não poderão tê-lo pelo intérprete. A questão que se pretende responder a partir deste ponto foi muito bem colocada pelos brilhantes colegas Defensores Públicos, autores do *Curso de Mediação para Defensoria Pública*, Ana Rosenblatt... [et al.]; Igor Lima Goettenauer de Oliveira, organizador. 1. ed. – Brasília, DF: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/FUB, 2014. p. 38: “onde achar elementos para a substanciação do conteúdo dos conceitos abertos de ‘necessidade’, ‘insuficiência de recursos’ e ‘hipossuficiência’?”

80 Disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_100-Regras-de-Acesso-%C3%A0-Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 27 dez.2014.

Conselhos da Magistratura, de diversos países ibero-americanos, que, na sua 14ª edição, foi realizada em Brasília, durante os dias 4 a 6 de março de 2008. Naquela mesma oportunidade, foi igualmente firmada a Declaração de Brasília⁸².

Antes da imersão na normativa sob comento, que se fará mais adiante, com o propósito de extrair conteúdo para o conceito de “necessitados”, recomenda-se um passeio por seus antecedentes. Embora breve, a excursão será capaz de situá-la como fato histórico que é e entregará um olhar global sobre a defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade. Assim, coloca-se em perspectiva a missão da Defensoria Pública para além da seara nacional, já que a instituição tem alcançado importância política e estratégica a se espriar no seio da comunidade internacional.

No documento de sustentação das Regras de Brasília⁸³, há o registro da trajetória do tema no seio da cimeira, cujo marco inicial remonta aos trabalhos da VI reunião de cúpula ibero-americana, em maio de 2001, quando a Declaração Final de Canárias⁸⁴ fez referência aos obstáculos enfrentados de forma mais intensa pelos “grupos de pessoas mais pobres, desprotegidos e discriminados”.

Do mesmo modo que as demais normativas internacionais nascidas do consenso passam por longas gestações, período durante o qual se busca construir o acerto de vontades espelhado no produto da conferência internacional⁸⁵, o processo de construção das Regras de

81 Do sítio web oficial da Cimeira (reunião de cúpula) Judicial Ibero-americana (www.cumbrejudicial.org) se extrai que a cimeira (cumbre, em espanhol) é, antes de tudo, “uma estrutura de cooperação, convergência e intercâmbio de experiências, que se articula através das máximas instâncias dos Poderes Judiciais da região ibero-americana”. O principal objetivo da Cimeira Judicial Ibero-americana – que conta com uma estrutura perene – é a “adoção de projetos e ações concertadas, desde a convicção de que a existência de um acervo cultural comum constitui um instrumento privilegiado que, sem menoscabo do necessário respeito a diferença, contribui para o fortalecimento do Poder Judiciário e, por extensão, do sistema democrático”. Tradução livre. Disponível em: http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes_somos. Acesso em: 27 dez. 2014.

82 Declaração de Brasília da XIV Cimeira (reunião de cúpula) Judicial Ibero americana. In: *Documento Integrado de Resultados*. p. 20-30. Disponível em: http://www.aidef.org/wtksite/downloads/100_regas_doc_integrado.pdf. Acesso em: 27 dez. 2014.

83 Documento de Sustentación de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas em condición de vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. In: *Documento Integrado de Resultados*. p. 50-106. Disponível em: http://www.aidef.org/wtksite/downloads/100_regas_doc_integrado.pdf. Acesso em: 27 dez. 2014.

84 *Declaración de Canarias*. Declaración Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia. Disponível em: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=24801&name=DLFE-1011.pdf. Acesso em: 27 dez. 2014.

85 Andre de Carvalho Ramos (*Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.), ao se referir a tratados internacionais enquanto fonte principal do direito internacional dos direitos humanos, responde a questão “como nascem os direitos humanos no plano internacional?”, indicando que eles podem nascer de duas formas: de

Brasília também atravessou várias etapas. A reunião da cúpula que teve lugar em Cancún, nos dias 27 a 29 de novembro de 2002, produziu o antecedente mais relevante, qual seja: a Carta de Direitos ante a Justiça no espaço Judicial Ibero-americano⁸⁶. Na parte intitulada “uma justiça que proteja os mais débeis”, os parágrafos 23 a 34 referem-se expressamente à proteção de certos grupos de pessoas, nominando especificamente algumas categorias que, posteriormente, seriam objeto de regulamentação mais atenta das 100 Regras, quais sejam: vítimas, povos indígenas, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres e estrangeiros.

A partir de Cancún, segue-se intenso trabalho da cimeira que contou com aportes importantes de uma ampla rede de colaboradores, dentre os quais se destacam: Aided (Associação Interamericana de Defensorias Públicas, da qual participa como fundadora a Anadep – Associação Nacional de Defensores Públicos, na assembleia constitutiva realizada no Rio de Janeiro, em 2003), Aiamp (Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos), Fio (Federação Ibero-americana de Ombudsman) e a Uiba (União Ibero americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados).

Após gestação de sete anos, as Regras de Brasília nascem reconhecidas pelas mais importantes redes do sistema judicial ibero-americano como estandares básicos para garantir o acesso a justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. E dessa circunstância se retira parte de sua força. Afinal, as cúpulas dos poderes judiciais ibero americanos decidiram estabelecer as ações mais importantes e estratégicas voltadas para a concretização do acesso à justiça. Em que pese não terem o caráter vinculante como as normas de um tratado internacional, trata-se de “um documento com especial valor na medida em que foi aprovado pelos representantes das principais instituições do sistema judicial”⁸⁷.

“parto cesáreo”, quando são fruto de interpretação evolutiva dos mecanismos de proteção e de “parto natural”, “após uma gestação de anos que inclui exaustivas conferências internacionais e inúmeras modificações de textos de projetos de tratados internacionais, até que finalmente o consenso é alcançado e um novo tratado internacional de direitos humanos é posto a disposição dos estados”. (p. 11). Essa lição se aplica no que tange à construção das Regras de Brasília, guardadas as devidas diferenças, já que não se está a falar de um documento internacional do tipo tratado.

86 Carta de Direitos ante a Justiça no espaço judicial ibero-americano, aprovada pela VII Cimeira Judicial Iberoamericana. Disponível em: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=aca242ae-a888-4ee5-a341-9d174e03d436&groupId=10124. Acesso em 28 dez. 2014. Acesso em: 28 dez. 2014.

Ainda sobre a força normativa das 100 Regras, vale observar o ensinamento do professor Claudio Nash⁸⁸, da Universidad de Chile, para quem é possível defender sua força vinculante por intermédio de uma interpretação sistêmica e conjugada das Regras de Brasília com o direito ao devido processo legal e com o direito a igualdade perante a lei (CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 8 c/c art. 25 c/c art. 24, todos com os arts. 1.1 e 2), assim como com os princípios gerais de direito internacional, com o costume internacional que defluiu da Declaração Universal dos Direitos Humanos e com as resoluções dos organismos internacionais de monitoramento e proteção de direitos humanos.

De forma sintética, é possível sustentar que o direito internacional público contempla a possibilidade de que certas normas que não têm uma origem convencional cheguem, por diversas vias, a obrigar igualmente os estados. No direito internacional dos direitos humanos, tal processo normativo contempla

87 Tradução livre do Documento Explicativo sobre las Reglas de Brasília. Disponível em: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=71898&name=DLFE-3146.pdf. Acesso em: 28 dez. 2014. O aludido documento ainda destaca que “as Regras adquirem um especial valor para os processos de reforma da Justiça, ao serem aprovadas pelos representantes das principais instituições do sistema judicial. O conteúdo destas Regras pode ser tomado em consideração pelos responsáveis das políticas públicas judiciais nos processos de reforma e modernização dos sistemas de justiça nacionais, tal e qual tem ocorrido com outros produtos da Cimeira, como a Carta de Direitos das Pessoas, o Estatuto do Juiz Iberoamericano de ética judicial, entre outros. Por outro lado, seu conteúdo também poderá ser tomado em conta pelos servidores e operadores do sistema de justiça, para que outorguem às pessoas vulneráveis um tratamento adequado a suas circunstâncias singulares. E as organizações internacionais e agências de cooperação poderão ter em conta estas Regras em suas atividades, incorporando-as em seus distintos programas e projetos de modernização dos sistema judicial em que participem”.

Como exemplo da possibilidade das Regras de Brasília serem apropriadas pelas agências internacionais, vale fazer referência ao Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, adotado no mesmo mês das 100 Regras e que reforçam sua importância. Se está fazendo referência ao Relatório ONU Distr. GENERAL A/HRC/8/4 de 13 de maio de 2008, Conselho de Direitos Humanos, 8º período de sessões, Tema 3 da Agenda: Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluído o direito ao desenvolvimento, cuja parte III. ACCESO A LA JUSTICIA, letra F. Dificultades experimentadas por grupos específicos, ponto 5. Reglas de Brasília, parágrafo 54, é aqui transcrito, em livre tradução: “Frente às dificuldades que se apresentam para o acesso à justiça na região, os presidentes das cortes e tribunais superiores de justiça e dos conselhos da magistratura da Ibero-américa adotaram na XIV Cumbre Judicial Iberoamericana as “Reglas de Brasília sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”. As mesmas repertoriam as medidas aconselháveis para garantir o acesso à justiça das pessoas mais vulneráveis por razões de idade, deficiência, pertencimento a comunidades indígenas ou minorias, vitimização, migração ou deslocamento interno, pobreza, gênero ou privação de liberdade. A importância destas regras reside em que têm como destinatários todos os atores do sistema de justiça e aqueles que intervierem de uma ou de outra forma nele. Desta maneira o próprio sistema de justiça pode contribuir substancialmente à redução das desigualdades, favorecendo a coesão social.” (grifamos)

88 NASH, Claudio. *Minuta sobre fuerza normativa de las 100 Reglas de Brasília*. Apuntes para una discusión. Material preparado para el curso de postítulo. Disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Minuta_sobre_fuerza_normativa_de_las_100_Reglas_de_Brasilia._Apuntes_para_una_discusi_n.pdf. Acesso em: 28 dez. 2014.

a possibilidade de uma evolução no *status* e hierarquia das normas, assim como também no desenvolvimento de seu conteúdo e extensão através da atividade da doutrina e jurisprudência. Portanto, na interpretação do DIDH é possível, e inclusive necessário, recorrer a diversas fontes na hora de determinar o sentido e o alcance das disposições que por todas as óticas resultam obrigatórias para o Estado. Tudo isso nos permitiria sustentar que as Regras de Brasília constituem normas que concretizam um direito amplamente consagrado, que têm sido ditadas por órgãos destinatários da aludida obrigação e que supõem uma das formas mais diretas de dar efetividade a dito direito. Com efeito, são os mesmos órgãos capazes de comprometer a responsabilidade do Estado os que acordaram a adoção de pautas para a adequada aplicação do direito de acesso à justiça a respeito de um segmento específico de seus titulares: as pessoas em condições de vulnerabilidade. (trad. livre; grifo nosso)

E por que se faz tão importante sustentar a força cogente das 100 Regras e cobrar sua aplicabilidade pelo Estado brasileiro?

São motivos de duas ordens.

Em um primeiro plano, porque fortalecem a prevalência do modelo público de assistência jurídica integral e gratuita⁸⁹, promovida por Defensorias Públicas autônomas e independentes, como a forma

89 O modelo público de assistência jurídica integral e gratuita é preconizado em diversos sistemas de justiça ibero-americanos, pelas respectivas leis internas; assim como tem sido reforçado por pronunciamentos de mecanismos internacionais de promoção e proteção de direitos humanos, especialmente quando tratam do direito humano de acesso à justiça. Dentre eles, destacam-se (em razão do recorte ibero americano feito neste estudo), as Resoluções da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, adotadas a partir de junho de 2011 e em relação às quais o Brasil, enquanto Estado parte da OEA, se submete. Trata-se da: (1) AG/RES 2656 (XLI-O/11): Garantia de acesso à justiça: o papel dos Defensores Públicos Oficiais

mais efetiva de resguardar os direitos das pessoas em condição de vulnerabilidade, na medida em que destacam “a conveniência de promover a política pública destinada a garantir a assistência técnico-jurídica da pessoa vulnerável para a defesa dos seus direitos em todas as ordens jurisdicionais [] através da ampliação das funções do Defensor Público” (Regra n. 29)⁹⁰.

Em um segundo plano, decanta-se a finalidade declarada nas Regras de Brasília. Elas “têm como objetivo garantir as condições de acesso efetivo à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade, sem discriminação alguma, englobando o conjunto de políticas, medidas, facilidades e apoios que permitam que as referidas pessoas usufruam do pleno gozo dos serviços do sistema judicial” (regra n. 01).

Neste sentido, prescrevem uma leitura ampliada de acesso à justiça⁹¹, apresentam uma noção de justiça como prestação de serviço público⁹² e densificam o princípio da igualdade entendida como não submissão⁹³. Sob este aspecto, o acesso à justiça – no marco das Regras de Brasília – precisa ser analisado como “parte de uma política

[Disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_AG_RES_2656_XLI-O11.pdf]; (2) AG/RES 2714 (XLII-O/12): Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça das pessoas em condições de vulnerabilidade [Disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_AG_RES_2714_XLIII-O13.pdf]; (3) AG/RES 2801 (XLIII-O/13): Em direção a autonomia da Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça [Disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_AG_RES_2801_XLIII-O12.pdf]; (4) AG/RES 2821 (XLIV-O/14): Em direção a autonomia e fortalecimento da Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça [Disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_AG_RES_2821_XLIV-O14.pdf].

Do “Balanço de Gestão da AIDEF 2009-2012” (disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Balan%C3%A7o-Gestao-AIDEF.pdf), extraem-se importantes decorrências da estratégia adotada pela Aidef junto a OEA com vistas ao fortalecimento do modelo público de assistência jurídica integral e gratuita prestada pelas Defensorias Públicas do continente americano. Sob o item “Avanços das Defensorias Públicas e reflexos da Resolução da OEA”, a Aidef entende que as duas resoluções até então aprovadas pela OEA “geraram dobramentos diretos no fortalecimento e na implementação da Defensoria Pública com autonomia administrativa, financeira e orçamentária no continente americano”. Especialmente quanto ao Brasil, aponta que: “depois da aprovação da Resolução AG/RES. 2656, a Defensoria Pública foi criada, por lei, nos dois últimos estados que restavam: Paraná e Santa Catarina.” E, acrescenta: “As Resoluções AG/RES. 2656 e AG/RES. 2712, foram instrumentos de grande importância para alcançar esse objetivo, e foram mencionadas pelos parlamentares no transcurso dos debates para a aprovação das respectivas leis, e pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil ao analisar a ação direta de inconstitucionalidade contra o estado de Santa Catarina, que resultou na sua condenação da obrigação de criar sua Defensoria Pública com autonomia e independência, no prazo de um ano. Ainda sob a influência das Resoluções AG/RES. 2656 e AG/RES. 2712 o Senado Federal do Brasil aprovou a proposta de emenda constitucional que amplia, para a Defensoria Pública Federal, a autonomia já conferida às Defensorias Públicas dos estados e do Distrito Federal.” Hoje se sabe que foi igualmente aprovado na Câmara dos Deputados e que resultou na Emenda Constitucional n. 80/2014.

90 - Boaventura de Souza Santos tratou de salientar as vantagens potenciais do modelo referido, ao analisar o caso brasileiro. Apontou especialmente: “universalização do acesso através da assistência prestada por profissionais formados e recrutados especialmente para esse fim; assistência jurídica especializada para a defesa de interesses coletivos e difusos; diversificação no atendimento e da consulta jurídica para além da resolução judicial dos litígios, através da conciliação e da resolução extrajudicial de conflitos e, ainda, atuação na educação para os direitos”. (In: *Por uma Revolução Democrática da Justiça*. 3ª ed.. Disponível em: http://72.29.69.191/~ejal/images/stories/arquivos/RevDemJust_FEV2011.pdf.)

91 - No item 09 da Declaração de Brasília (Declaração da XIV Cimeira (reunião de cúpula) Judicial Ibero-americana. In: *Documento Integrado de Resultados*. p. 20-30. Disponível em: http://www.aidef.org/wtksite/downloads/100_regras_doc_integrado.pdf. Acesso em: 27 dez.2014.), a reunião de cúpula dos Poderes Judiciários ibero-americanos afirma que “CON-

pública antidiscriminatória que compromete o Estado e a cada um de seus órgãos na sua realização”⁹⁴.

Registre-se, portanto, que as 100 Regras ganham sentido por pretenderem a densificação do estado de direito inclusivo. Para ser inclusivo, o estado de direito tem de reconhecer e assumir que “somente se realizará na medida em que incluir toda e qualquer pessoa sob sua esfera de proteção, tanto na ordem nacional como na ordem internacional”⁹⁵. Seu desafio é enfrentar a relação visceral entre igualdade/desigualdade e inclusão/exclusão social, apontando mecanismos de apaziguamento dessas questões.

Se o valor igualdade deve atender às particularidades de cada indivíduo, garantir um estado de direito significa garantir um Estado de iguais, com amplo respeito à diversidade, sem discriminação por

VENCIDOS da transcendental importância que em nossas sociedades tem o acesso à justiça, entendido não só como acesso aos tribunais, senão também como acesso ao gozo pacífico e pleno dos direitos, e em especial, dos direitos fundamentais, assim como a diversas alternativas para a solução pacífica dos conflitos”. Em assim sendo, estabelecem que o acesso à justiça tenha conteúdo tripartite, qual seja: i. no sentido da inafastabilidade do controle jurisdicional: acesso à justiça como acesso aos Tribunais; ii. no sentido pré processual: acesso à justiça como acesso às alternativas de solução pacífica dos conflitos (por exemplo: conciliação, arbitragem, mediação); iii. no enfoque promocional de direitos: acesso à justiça como gozo pacífico e pleno dos direitos (educação em direitos, orientação jurídica, participação em conselhos). Esta noção é bastante completa e as modificações legislativas, que sofreu a Lei Complementar n. 80/94, especialmente, no rol do art. 4º, quanto às funções institucionais da Defensoria Pública, com ela guarda profunda sintonia.

92 No item 12 da Declaração de Brasília (Declaração da XIV Cimeira (reunião de cúpula) Judicial Ibero-americana. In: *Documento Integrado de Resultados*. p. 20-30. Disponível em: http://www.aidef.org/wtksite/downloads/100_regras_doc_integrado.pdf. Acesso em: 27 dez.2014.), a cimeira afirmou que tem “compromisso com um modelo de justiça integrador, aberto a todos os setores da sociedade, e especialmente sensível com aqueles mais desfavorecidos ou vulneráveis”. Com o pretexto de discutir política judicial com participação popular, enfatizando a justiça como serviço público, assim como conferir densidade e conteúdo ao conceito jurídico indeterminado “modelo de justiça integrador”, pesquisadores e acadêmicos, atores do sistema de justiça (especialmente Defensores Públicos e advogados populares) e movimentos sociais tem convergido esforços em um espaço aberto a debates, que se nominou de Fórum Justiça (www.forumjustica.com.br).

93 A primeira ideia de igualdade tem que ver com a chamada igualdade como não discriminação, segundo a qual o Estado precisa ser cego quanto às diferenças e razoável quanto às distinções. Uma segunda ideia de igualdade tem que ver com as pessoas em sua condição de pertencimento a grupos não sejam submetidas, excluídas ou segregadas por outros grupos. Trata-se da igualdade como não subordinação. São noções complementares e a distinção mais importante tem que ver com o enfoque proposto. Enquanto a igualdade como não discriminação propõe um enfoque tradicional individualista, a igualdade como não submissão propõe um enfoque estrutural e sociológico da pessoa inserida em grupos sociais, a exigir do Estado ações positivas, tendentes a desmantelar a situação de exclusão do grupo social em desvantagem. Nesse sentido, pode-se afirmar que as Regras de Brasília são fruto de uma política pública que busca a inclusão dos grupos sociais formados por pessoas em situação de vulnerabilidade. Sobre princípio da igualdade como não submissão e sua distinção do princípio da igualdade como não discriminação, os marcos teóricos são: SABA, Roberto. (Des)igualdad Estructural. In: *Revista Derecho y Humanidades* n. 11, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2005. Disponível em: http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Des_igualdad_Estructural-Saba.pdf. Acesso em: 28 dez. 2014, e FISS, Owen. *Grupos y la Clausula de Igual Protección*. Título Original: Groups and the Equal Protection Clause, *Phylosophy & Public Affairs*, 5 (1976), p. 107-117. Tradução de Roberto Gargarella e Gustavo Maurino. Disponível em: http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Grupos_y_la_Cl_usula_de_la_igual_protecci_n.pdf. Acesso em: 28 dez. 2014.

94 RUIZ, Alicia. Asumir la vulnerabilidad. In: *Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia*. Ministério Público de la Defensa – Defensoría General de la Nación. p. 44. Ed: La Ley, 2008. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29256.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2014.

95 CUNHA, José Ricardo; BORGES, Nadine. Direitos Humanos, (não) realização do estado de direito e o problema da exclusão. In: CUNHA, José Ricardo (org.) *Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 205-247.

qualquer que seja o motivo, assim como no qual sejam desenvolvidas e implementadas políticas públicas de inclusão social.

Entendendo-se cidadania por aptidão para exercer direitos e cumprir deveres, destaca-se que a inclusão social não é um produto pronto e acabado, mas um processo que se confunde com a densificação da democracia, assim como com o processo histórico de concretização do estado de direito e com a afirmação dos direitos humanos.

De outro lado, o grave problema da exclusão conduz a uma corrosão paulatina do estado de direito, com reflexos na democracia, que é seu principal pilar. Neste sentido, “é imprescindível que seja levado em conta o problema da exclusão de pessoas e grupos sociais da égide do estado de direito”⁹⁶.

E quem seriam as pessoas excluídas do estado de direito?

Para Cunha e Borges, alinhavando-se a noção de inclusão social e a de acesso à Justiça, verifica-se que na sociedade há pessoas que parecem só ter deveres, dada a extrema dificuldade de exercerem os direitos previstos no ordenamento. São os “excluídos para baixo”. Enquanto outras pessoas parecem só ter direitos. São os “excluídos para cima”, pois se sentem acima do bem e do mal, já que para elas existem apenas vantagens, não deveres. Diante desse quadro de exclusão, não faz sentido falar em estado de direito sem que ele tenha a missão de ser o estado da inclusão, no qual todos tenham iguais oportunidades de exercerem seus direitos e de serem cobrados quanto a seus deveres.

É exatamente esta a pretensão talhada na exposição de motivos das Regras de Brasília, pois “o próprio sistema de justiça pode contribuir de forma importante para a redução das desigualdades sociais, favorecendo a coesão social”. Até porque “pouca utilidade tem que o Estado reconheça formalmente um direito se o seu titular não pode aceder de forma efetiva ao sistema de justiça para obter a tutela do dito direito”.

96 CUNHA, José Ricardo; BORGES, Nadine. Direitos Humanos, (não) realização do estado de direito e o problema da exclusão. In: CUNHA, José Ricardo (org.) *Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, p. 205-247.

Para que se realize tal mister, faz-se imprescindível o reconhecimento das desigualdades intrínsecas em nossa sociedade, de molde a se (re) dimensionar, dentro dos moldes propostos pelas 100 Regras, o conceito aberto de “necessitados”, no sentido de “excluídos para baixo” que clamam por um “estado de direito inclusivo”.

As Regras de Brasília optaram por indicar que a vulnerabilidade se trata de condição, “com o que se faz referência ao estado ou situação especial em se encontra uma pessoa”⁹⁷ e não uma característica ou elemento dela. A pessoa humana pode estar vulnerabilizada ou em condição de vulnerabilidade, sem jamais ver diminuídas as características intrínsecas e extrínsecas de sua humanidade.

Optaram, ainda, por estabelecer uma cláusula geral na regra (3)⁹⁸ e enumerar uma série de fatores que podem constituir causas de vulnerabilidade na lista não exaustiva da regra (4)⁹⁹, mas que dialogam com a circunstância comum ditada por “especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico”. Andaram bem, já que seria arriscado e mesmo contraproducente realizar uma enumeração fechada de grupos vulneráveis e produzir uma excessiva extensão do conceito, em descompasso com a realidade sociológica ibero-americana¹⁰⁰.

Retoma-se, novamente aqui, a ideia com a qual este estudo foi inaugurado, qual seja: a noção de pessoas em condição de vulnerabilidade talhada pelas 100 Regras e que entrega conteúdo à expressão “necessitados” da normativa interna brasileira.

97 Documento de Sustentación de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas em condición de vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. In: *Documento Integrado de Resultados*. p. 50-106. Disponível em: http://www.aidef.org/wktsite/downloads/100_regras_doc_integrado.pdf. Acesso em: 27 dez.2014. p. 72.

98 Seção 2ª – Beneficiários das Regras

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

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

A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e econômico.

100 Como exemplo do dinamismo permitido por uma enumeração exemplificativa, remete-se a experiência da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, relatada mais adiante, e que se volta para o ciclista/pedestre, enquanto pessoas em situação de vulnerabilidade no trânsito.

Dentre as diversas causas enunciadas na citada regra n. 04 (a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade) como fatores provocadores da condição de vulnerabilidade, destaca-se a pobreza.

A pobreza – entendida para além de uma perspectiva estritamente econômica, mas como carência dos recursos necessários para satisfazer as necessidades físicas e psíquicas básicas humanas¹⁰¹ – é fenômeno multidimensional e multicausal, causador de exclusão social tanto no plano econômico como nos planos social e cultural, que denuncia falha estrutural no estado de direito.

No enfrentamento dessa falha, as Regras determinam que se deva promover a alfabetização jurídica das pessoas em situação de pobreza (regra n. 16)¹⁰², cujo sentido equivale ao de educação em direitos¹⁰³, preconizada 18 meses depois, pela Lei Complementar n. 132/09 que incluiu, expressamente, dentre as funções institucionais da Defensoria Pública, a promoção da “difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico” (art. 4º, III).

101 Documento de Sustentación de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas em condición de vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. In: *Documento Integrado de Resultados*. p. 50-106. Disponível em: http://www.aidef.org/wtksite/downloads/100_regras_doc_integrado.pdf. Acesso em: 27 dez. 2014. p. 80. Pode-se – ainda – entender a pobreza constitui causa e consequência da violação do direito humano a um adequado padrão de vida (viver uma vida digna) e do direito ao desenvolvimento (PARRA VERA, Oscar. El Sistema Interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza: algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo. In: *Derechos Humanos y Democracia: el Sistema Interamericano y el enfoque de derechos humanos*. Cuadernos Electrónicos n. 05.). É causa, uma vez que as pessoas que vivem em condição de pobreza sofrem maior suscetibilidade para que se violem seus direitos. É consequência, porque “a violação dos direitos humanos, especificamente a dos direitos econômicos, sociais e culturais, é um ato de injustiça social que quando exercida de forma reiterada ou sistemática conduzem à pobreza” (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Políticas Públicas regionales sobre la reducción de la pobreza em Centroamerica y sus incidencia em el pleno disfrute de los derechos humanos*. San José, Costa Rica: IIDH, 2008, p. 40).

102 Documento de Sustentación de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas em condición de vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. In: *Documento Integrado de Resultados*. p. 50-106. Disponível em: http://www.aidef.org/wtksite/downloads/100_regras_doc_integrado.pdf. Acesso em: 27 dez. 2014. p. 80-81.

103 Vide: ALVES, Cleber Francisco. Defensoria Pública e educação em direitos humanos. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. (coord.). *Uma Nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar n. 132/99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 202. “A educação em direitos consiste, pois, num processo de aquisição de determinados conhecimentos, habilidades e valores que são necessários para conhecer, compreender, afirmar e reivindicar os próprios direitos (aí compreendidos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), sejam aqueles fixados no ordenamento jurídico interno, sejam os que emanam de instrumentos jurídicos da ordem internacional. Contribui para a igualdade social e se torna, assim, instrumento eficaz para a construção da democracia. Como se vê, a educação em direitos, tal como toda e qualquer educação, deve visar à ação, à transformação social.” (grifamos)

Enquanto causa de exclusão social (regra n. 15), a pobreza obstaculiza muito mais do que o acesso à justiça. Cria empecilhos para o exercício da cidadania, posto que, via de regra, é polo de atração de outras causas de vulnerabilidade. Desse modo e sob pena de não servir como instrumento do regime democrático, que tem como objetivo a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades (CRFB, art. 3º), a Defensoria Pública tem como foco de atuação institucional prioritária: as pessoas em situação de pobreza. Mas não apenas os economicamente pobres estão na mira da instituição. As demais pessoas em situação de vulnerabilidade também estão. E a vulnerabilidade pode ou não ter como causa isolada ou cumulativa a pobreza¹⁰⁴.

Amelia Soares da Rocha, ao responder a mesma questão objeto deste estudo, sustenta que “o necessitado de justiça é, pois, quem, por sua condição de vulnerabilidade, não tem acesso aos recursos necessários a sua defesa”. E continua, parafraseando as Regras de Brasília, a definir os necessitados “como aqueles que, por circunstância sociais, econômicas, sexuais, étnicas e/ou culturais, não têm acesso aos recursos para exercitar com efetividade os seus direitos”¹⁰⁵.

Neste ponto, trilharemos terreno sensível em relação ao qual toda cautela é necessária. A questão parece estar bastante tranquila quando se está diante de atuações na seara coletiva¹⁰⁶. Contudo, ainda é tormentosa no plano individual¹⁰⁷.

104 Nesse sentido, vide: ALVES, Cleber F. Pobreza y Derechos Humanos: el papel de la Defensoria Pública en la lucha para la erradicación de la pobreza. p. 147-166. In: *Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia*. Buenos Aires: Defensoria General de la Nación, 2008. O autor trabalha com a ideia de que “é preciso ter-se em conta que não é exclusivamente a condição econômica a que explica a maior ou menor incidência de obstáculos para o acesso a justiça por parte das pessoas menos favorecidas, ainda que esse problema seja mais grave nas classes de menores ingressos. Igualmente, não se pode ignorar que a garantia de acesso a justiça contribui não só para a superação das desigualdades econômicas, senão também para a inclusão social dos diversos grupos que sofrem algum tipo de marginalização. Por tal motivo, quando se discute a problemática do acesso a justiça para os pobres, é preciso incluir nessa categoria certos grupos considerados socialmente hipossuficientes e/ou vítimas de discriminação, como seria o caso de populações indígenas e minorias étnicas, as mulheres, as crianças e adolescentes, os idosos, as pessoas com deficiência, entre outros.” (trad. livre do texto em espanhol)

105 ROCHA, Amelia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 83. No mesmo sentido: ALVES, Cleber Francisco. Defensoria Pública e educação em direitos humanos. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. (coord.). *Uma Nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar n. 132/99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 199. Para o autor, “no conceito de pessoa ‘juridicamente necessitada’, que a Constituição Federal (art. 134) estabeleceu como alvo principal das atividades da Defensoria Pública, estão abrangidos todos aqueles cujos direitos fundamentais se encontrem em situação de vulnerabilidade”.

106 Vide conceito de “hipossuficientes organizacionais” em: GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer sobre a Legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública apresentado nos autos da ADI 3943. p. 143-165. Publicado na *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, ano 4, n. 2, jul/dez. 2011. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/20/RevistaDefensoria.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2014.

Um recorte histórico¹⁰⁸, que visualize desde a criação do instituto da justiça gratuita pela Lei n. 1.060/50 (enfoque nitidamente individual e economicista do direito à gratuidade das custas e despesas processuais), que passe pelos sistemas de assistência judiciária (mero acesso ao Poder Judiciário) e de assistência jurídica (para abraçar tanto a atuação judicial como a extrajudicial), até alcançar o estágio atual de um modelo de assistência jurídica integral e gratuita com assento constitucional e lastreado no Direito Internacional dos Direitos Humanos (Declaração Regras de Brasília, item 09), dá conta de explicar – ao menos brevemente – as raízes da confusão mencionada.

A densificação do sistema constitucional da assistência jurídica integral e gratuita, com base nos paradigmas do instituto da justiça gratuita da Lei n. 1.060/50 (assistência judiciária), produz diversas leituras equivocadas da garantia constitucional do acesso à justiça. “Esta imprecisão traz consequências indesejáveis na práxis jurídica, como ocorre com entendimentos de que a Defensoria Pública só atua quando o assistido é beneficiário da gratuidade da justiça, alcançando ainda a própria configuração do cidadão assistido pela Defensoria Pública”.¹⁰⁹

Faz-se necessário contextualizar o conceito trazido pela eminente professora, que foi talhado especificamente para consubstanciar parecer favorável à legitimação ampla da Defensoria Pública para ações coletivas. Ele não foi construído com o olhar na instituição de modo geral, seja para abraçar as atuações no contexto individual ou no coletivo. A professora trabalhou a ideia a partir de uma distinção inicial. Dentro do gênero “necessitados”, haveria aqueles que o são em razão da questão econômica e aqueles outros que são necessitados do ponto de vista organizacional. Sobre estes últimos, os chama de socialmente vulneráveis e indica como exemplos os consumidores, os usuários de serviços públicos, de planos de saúde, bem como os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, dentre outras. (p. 155)

Observe-se que a diferença é tênue e talvez seja por excesso de zelo na busca de um conteúdo para o conceito de “necessitados”, adequado a quaisquer situações de atuação institucional, que se registrem estas observações. Longe de criticar o parecer. Irretocável, diga-se. Aqui se trata de contextualizá-lo. Para os efeitos deste trabalho e da atuação da Defensoria Pública, não há que se falar em duas categorias de necessitados: os que são hipossuficientes econômicos e os que são hipossuficientes organizacionais. Os necessitados são as pessoas em situação de vulnerabilidade. Esta condição especial (a da vulnerabilidade) é que pode ter como causa a pobreza (situação econômica), isolada ou cumulativa, a outras causas de vulnerabilidade. É este o sentido aqui adotado.

107 No mesmo sentido: ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 84. “Essa compreensão para direitos individuais ainda é incipiente; e, embora lógica, ainda enfrenta resistência, a qual decorre, principalmente, pelo desconhecimento da Defensoria enquanto instituição. É o exemplo da mulher que sofre violência de gênero, tem patrimônio mas a ele não tem acesso e, sem a atuação da Defensoria, continuaria a ser violentada. Nesses casos, como dito e repetido, a atuação da Defensoria é só até ter acesso ao recurso; uma vez a ele chegando, deve procurar advogado de sua confiança.” Neste ponto, final, do ensino de Rocha, acresce-se uma hipótese. E se todos os casuísticos conhecidos manifestarem negativa em promover ações em face do marido/companheiro? Neste caso, a atuação da Defensoria Pública não se limitaria a um momento inicial, urgente, mas se espariaria pela causa. Excepcionalmente, claro. Como é excepcional essa específica hipótese vulnerabilizadora da mulher. Mas, possível.

108 Vide, por todos, o premiado estudo: ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos: assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

109 *Curso de mediação para Defensoria Pública*. Ana Rosenblatt... [et al.]; Igor Lima Goettenauer de Oliveira, organizador. 1. ed. – Brasília, DF: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/FUB, 2014, p. 31.

O desafio imposto pelo redesenho da Defensoria Pública na Constituição é exatamente este: destacar o atuar institucional da prova de hipossuficiência financeira/econômica do assistido. O critério, insculpido com o olhar na assistência judiciária e delineado na Lei n. 1.060/50, precisou enfrentar releitura, sob pena de se tornar incompatível com a Carta de 88.

Nesse sentido, a “simples afirmação” da impossibilidade de “pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família” (art. 4º, Lei n. 1.060/50) jamais pode significar que a atuação defensorial estará autorizada apenas pelas hipóteses de impossibilidade de pagamento de custas processuais. Essa seria uma interpretação reducionista, em descompasso com a expectativa do constituinte originário e derivado relativa à Defensoria Pública.

Se, por um lado, a Lei n. 1.060/50 precisou ser objeto de detida discussão doutrinária e jurisprudencial para ser atualizada à luz da CRFB de 88, por outro lado, é urgente que se guarde extrema cautela quanto a movimentos que propaguem sua revogação. Explica-se. Em nome da vedação ao retrocesso (característica da obrigação geral de respeito aos direitos humanos¹¹⁰), nenhuma norma nova ou interpretação pode reduzir o espectro de proteção já alcançado pela aplicabilidade da norma constitucional. E para que se admita mudança legal, a nova norma precisa incorporar toda a questão aqui discutida quanto ao conteúdo da expressão “necessitado” e “insuficiência de recursos”, assim como precisa dialogar diretamente com o conceito de pessoa em situação de vulnerabilidade.

110 Vide: RAMOS, Andre de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 243-246. Vide, ainda, Opinião Consultiva n. 04/84 da Corte IDH, especialmente o Voto em separado do juiz Piza-Escalante.

111 E por esta razão é que se deve olhar com muita desconfiança para projetos de lei que estabelecem limites rígidos e meramente financeiros para a atuação defensorial, como o faz o PL 118/11 (disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=C46D905C95FDC1F9A6177657E0D61A57_proposicoesWeb1?codteor=836943&filename=PL+118/2011). Ou aqueles que exijam comprovação documental exaustiva, que podem paralisar o atendimento – que precise ser emergencial – até a reunião de documentos exigidos em lei e preconizem a revogação integral do sistema da Lei n. 1.060/50 (vide PL 717/11 – disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=849264&filename=PL+717/2011). Ou mesmo, projetos que exijam certidão que comprove a situação de isenção de IR, que, se sabe, inexistem, pois o IR é também objeto de autodeclaração. Assim como a isenção. (vide PL 5099/13 – disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1062829&filename=PL+5099/2013). Há, também, projetos de lei que não abraçam a hipótese de atendimento a pessoas jurídicas (PL 118/11), ou ainda que o façam, excluem expressamente as pessoas jurídicas irregulares (PL 2646/11 – disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=936230&filename=PL+2646/2011) ou limitem a atuação às pessoas jurídicas filantrópicas ou sem fins lucrativos (PL 717/11 e PL 2528/11 – disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=930241&filename=PL+2528/2011).

Todo o cuidado, portanto, com propostas de mudanças infraconstitucionais que possam manietar e reduzir a amplitude que a CRFB 88 e em especial a EC n. 80/14 conferiram à Defensoria Pública é pouco¹¹¹.

Ocorre que a definição de pessoa em situação de pobreza está no âmago das discussões sobre a amplitude maior ou menor das tarefas a serem concretizadas pela Defensoria Pública. Assim, a definição de necessitado de acordo com critérios mais ou menos flexíveis determinará a abrangência – e conseqüente importância – maior ou menor da instituição.

Portanto, a questão é muito mais profunda do que pode parecer à primeira vista e implica mudanças estruturais no desenho da instituição, assim como na sua relação com os beneficiários do sistema de justiça que se encontrem em situação de vulnerabilidade. Nem se distanciar da causa de exclusão e de vulnerabilidade ditada pelo fator pobreza, nem resumir a atuação institucional às pessoas vulnerabilizadas por ela. Qual o caminho?

Este Relatório se trata de uma tentativa de mapeamento do território de incidência da atuação defensorial, a partir da análise e do relato de experiências enviadas por colegas de todos os cantos do Brasil. Por óbvio não pretende ser exaustivo. E muito menos veiculador de conclusões prontas e acabadas. Ao contrário. Pretende fomentar o debate dialético, a fim de que a cartografia proposta possa ter mais e melhores referenciais que os que existiam até aqui.

Vamos a ele.

Como ponderaram quatro mestrandos em Direito pela USP (ROMEU, Luciana C. e outras. *Análise Crítica dos Critérios utilizados pela Defensoria para a definição do termo necessitado nos termos do artigo 134 da Constituição*. In: *Temas Aprofundados Defensoria Pública*. Vol. 2. São Paulo: Juspodivm, 2014. p. 155-190.), a partir de um olhar externo e bastante interessante, a definição dos critérios para atendimento pela própria Defensoria apresentaria dois problemas fundamentais. A uma, faleceria de "déficit de representatividade", vez que os membros que integram a instituição não são eleitos pelo povo, mas concursados. A duas, porque faleceria de falta de segurança gerada pela multiplicidade de critérios criados pelas diversas Defensorias Públicas.

Sim, a edição de uma nova lei em substituição a Lei n. 1.060/50 poderia ser um caminho a solucionar as questões aventadas. Mas os PLs ora analisados não atendem a finalidade colmatada pela CRFB 88. Há, ainda, que se ponderar se os aludidos projetos de lei, que atingem o coração da Defensoria Pública, não deveriam ser revestidos da forma de Lei Complementar. Além disso, não se pode falar em regular apenas um aspecto do direito a assistência, ou seja: a assistência judiciária. A expressão, na Lei n. 1.060 se explica pelo momento histórico em que veio ao mundo, qual seja: 1950. Agora, porém, após a CRFB de 88 e, especialmente, após a EC n. 80/2014, não se compreende como a CCJ da Câmara dos Deputados já entregou o parecer recomendando que todos os PLs mencionados, que estão apensados ao PL 118/11, deveriam ser aprovados, porque guardariam as características da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa (parecer da CCJ novembro de 2014). Atenção redobrada deve ser dirigida a esta questão.

PARTE II

RELATO DAS EXPERIÊNCIAS

CAPÍTULO 3

PESSOAS VULNERÁVEIS EM RAZÃO DE INCAPACIDADE¹¹²

3.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO¹¹³

3.1.a. PROGRAMA ATENDE

Trata-se de hipótese de Ação Civil Pública para garantir transporte especializado para pessoas com transtorno do espectro do autismo (TEA) e surdas-cegas, em que o desempenho da Defensoria Pública foi exitoso não somente em razão da ação proposta mas em virtude de intensa e profícua atuação extrajudicial concomitante.

Pontue-se que, embora o objetivo imediatamente buscado tenha sido viabilizar transporte especializado para as pessoas nesta condição de vulnerabilidade, condição esta acentuada pela impossibilidade do uso do transporte coletivo, imediatamente se proporcionou uma melhora na qualidade de vida pelo acesso que o transporte adequado propicia, seja ao tratamento, seja a outros bens e serviços. A atuação da Defensoria Pública garantiu, deste modo, a concretização de direitos sociais e individuais, tendo em vista a dignidade das pessoas que se encontram nestas especiais condições de vulnerabilidade, em cumprimento à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, à Constituição da República, inclusive no que pertine à liberdade, à igualdade material e à diversidade.

Como o transtorno do espectro do autismo (TEA) causa prejuízos na comunicação e na interação social, além de interesses restritivos

112 Cf. Regras 07 e 08 das Regras de Brasília sobre acesso à Justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade.

113 Agradecemos à colega Defensora Pública Renata Flores Tibyricá pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

e comportamentos repetitivos e estereotipados, se estabelece, em consequência, a dificuldade de permanência em locais com grande aglomeração de indivíduos e/ou muito barulho, situação inerente ao transporte público coletivo. Em razão desta condição de vulnerabilidade, pessoas com este tipo de transtorno (TEA) tiram roupas e sapatos, se recusam a entrar no ônibus/metrô/trem, muitos praticam agressões contra si próprios (se mordem e se batem) ou contra terceiros. Já as pessoas “surdas-cegas” têm dificuldade em perceber o mundo pela via visual e auditiva, o que torna muito difícil sua interação com o meio, podendo ser surpreendidas, dentro do transporte, por contatos físicos.

Estas e outras deficiências, por suas características, indicam a necessidade de utilização de um transporte especializado em razão da impossibilidade de utilização do transporte coletivo regular, sendo este absolutamente necessário para proporcionar a utilização de serviços de saúde, educação, lazer, entre outros.

A ação civil pública foi proposta em 22/5/2012, na Vara da Infância e Juventude Central da Capital, em conjunto, pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com o objetivo de alterar o regulamento do programa de transporte especial de pessoas com deficiências de ordem física, denominado “ATENDE”, disciplinado pelo Decreto n. 36.071/96, para incluir pessoas com outras deficiências, em especial pessoas com transtorno do espectro do autismo (TEA) e surdas-cegas, ambos grupos em condições de vulnerabilidade.

A ação foi proposta na Vara da Infância e Juventude, considerando que a grande maioria das reclamações recebidas eram relacionadas a crianças e adolescentes, e a alteração do regulamento, ainda que fosse através de uma decisão de tal Vara, acabaria por beneficiar toda a coletividade, razão da importância da atuação conjunta de Defensoria Pública e do Ministério Público. No polo passivo foram incluídos o município de São Paulo, responsável pelo transporte local, e a São Paulo Transporte (SPTRANS), empresa responsável pela execução do serviço pelo município.

A ação baseou-se em diversas denúncias recebidas pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público, que indicavam a dificuldade destas pessoas em utilizar o transporte coletivo comum.

A ação teve sua tramitação suspensa visando um acordo com a São Paulo Transportes (SPTRANS) e o município de São Paulo. Foram realizadas diversas reuniões e o termo de ajustamento de conduta foi elaborado. Os professores titulares do Programa de Pós-Graduação em Distúrbio do Desenvolvimento da Universidade Presbiteriana Mackenzie (Prof. José Salomão Schwartzman, médico, e Prof^a Maria Eloísa Famá D’Antino, pedagoga) construíram um questionário para auxiliar os médicos da empresa SPTRANS na análise e na identificação das situações de impossibilidade de utilização do transporte coletivo regular, especialmente em relação ao transtorno do espectro do autismo (TEA), que tem diversos graus. Tal questionário faria parte integrante do termo de ajustamento de conduta.

Próximo à assinatura do referido termo de ajustamento de conduta, entretanto, com a proximidade da mudança do governo municipal, que se alterou após as eleições, as negociações se interromperam, e, quando da assunção da nova gestão municipal, após janeiro de 2013, chegou-se a um impasse que obrigou a Defensoria Pública e o Ministério Público a solicitarem o regular andamento do processo que, até então, estava suspenso.

Em meados de 2013, a SPTRANS buscou retomar as negociações, visando a alteração do Decreto n. 36.071/96 e a elaboração de um decreto específico relacionado às pessoas com transtorno do espectro do autismo e surdas-cegas. Além da minuta ser discutida em conjunto com a Defensoria Pública e o Ministério Público, foi discutida também a aparência deste novo transporte, já que as vans para atender pessoas com TEA e surdas-cegas deveriam possuir configurações diferentes das vans usadas por pessoas com deficiência física.

Após intenso trabalho da Defensoria Pública e do Ministério Público, no início do ano de 2014, foi publicado, então, o Decreto n. 54.802/2014 para dar uma nova regulamentação ao serviço “ATENDE”.

Foi pedida nova suspensão do processo no primeiro semestre de 2014 e, em setembro, foi publicado o Decreto n. 55.551/2014 (<https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2014/5556/55551/decreto-n-55551-2014-altera-o-decreto-n-54802-de-30-de-janeiro-de-2014-que-integra-ao-sistema-de-transporte-coletivo-de-passageiros-do-municipio-de-sao-paulo-na-modalidade-de-servico-complementar-o-servico-atende>), que contemplou as pessoas com transtorno do espectro do autismo e surdas-cegas entre os beneficiários do transporte especializado “ATENDE”. Desta forma, acabou por ser reconhecido o pedido da ACP proposta pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público, que visava alterar a regulamentação.

3.1.b. ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL EM PROL DAS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA)¹¹⁴

Atuação em educação em direitos para orientação de familiares de pessoas com transtorno do espectro do autismo (TEA).

Entre as funções institucionais da Defensoria Pública está a promoção da difusão e da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico (art. 4.º, inc. III, da Lei Complementar n. 80/94 com alterações da LC n. 132/09).

No sentido de exercer esta função institucional, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo buscou, em conjunto com a sociedade civil, elaborar uma cartilha informativa sobre os direitos das pessoas com autismo, bem como a realização de seminários com participação de pais/mães, profissionais e órgãos públicos.

O transtorno do espectro do autismo (TEA) é um distúrbio do desenvolvimento que causa prejuízos na comunicação, na interação social e também leva a interesses restritos e comportamentos estereotipados. Embora pouco conhecida da população, estima-se que no Brasil tenhamos mais de 02 (dois) milhões de pessoas com TEA.

114 Agradecemos à colega Defensora Pública Renata Flores Tibyriçá pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

Além de pouco conhecida, a população, em especial a que é o alvo do serviço prestado pela Defensoria Pública, sofre com a falta de atendimento adequado de saúde, educação e assistência. Assim, caracterizam-se como um grupo especialmente vulnerável.

O Ministério Público do estado propôs, em 2000, uma ação civil pública que condenou, em 2005, o estado de São Paulo a prestar o atendimento adequado educacional, terapêutico e assistencial para pessoas nesta especial condição de vulnerabilidade. Apesar desta condenação, porém, o estado pouco fez para formulação e implantação de políticas públicas.

Assim, em reuniões com movimentos de pais/mães de pessoas com TEA verificou-se a necessidade de elaboração de uma cartilha informativa e realização de seminários para divulgação dos direitos das pessoas com TEA. Com o conhecimento dos direitos das pessoas com TEA, familiares, profissionais e a sociedade em geral podem contribuir para efetivá-los, além de exigir do Poder Público esta efetivação, bem como saber a quem recorrer em caso de violação.

A cartilha informativa foi elaborada em conjunto com pais/mães de pessoas com TEA, com profissionais de entidades especializadas no atendimento deste grupo vulnerável, e também contou com a participação da equipe dos Núcleos Especializados dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência, da Infância e Juventude e de Combate à Discriminação, Racismo e Preconceito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A ideia foi primeiro conhecer as principais dúvidas de familiares de pessoas com TEA e com apoio de profissionais especializados e de forma interdisciplinar responder estas dúvidas, permitindo que pudessem conhecer os direitos dos seus filhos/suas filhas. Assim, tratou-se de fazer uma construção coletiva e interdisciplinar. A cartilha pode ser acessada no link http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/34/figuras/DireitosPessoasAutismo_Leitura.pdf. Esta cartilha teve também uma versão para o Rio Grande do Sul, adaptada com apoio de diversas associações de defesa dos direitos das pessoas com TEA, que formam a Rede Gaúcha de Autismo que pode acessada em <http://>

www.pandorgaautismo.org/includes/downloads/publicacoes/Cartilha_direitos_SP_RS-25_mar_2014.pdf

Também foram realizados três seminários em parceria com a sociedade civil. O primeiro aconteceu em 6/11/2010 no Auditório da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na rua Boa Vista 200, e contou com a participação de 100 pessoas. O segundo aconteceu em 26/3/2011, no Auditório da Secretaria de Estado da Pessoa com Deficiência, quando houve o lançamento da cartilha sobre os direitos das pessoas com autismo e teve a participação de mais de 500 pessoas.

O terceiro aconteceu em 30 e 31 de março de 2012, no Auditório Rui Barbosa da Universidade Presbiteriana Mackenzie, com a participação de cerca de 1.000 pessoas. Todos os seminários buscaram trazer uma visão multidisciplinar do transtorno do espectro do autismo, sendo que o último foi marcado pela discussão de políticas públicas e participação das três principais universidades com programas específicos para pessoas com TEA (Universidade de São Paulo, Universidade Federal de São Paulo e Universidade Presbiteriana Mackenzie), que trataram das pesquisas que realizam.

Os seminários contribuíram para discussão no estado sobre o atendimento prestado nas áreas da educação, saúde e assistência para as pessoas com TEA.

3.2. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ¹¹⁵

Trata-se de intensa e extremamente eficiente e proveitosa atuação extrajudicial da Defensoria Pública do Estado do Pará, mediante o projeto que foi denominado “Defensoria de Eficientes – defesa dos interesses da pessoa com deficiência”, para garantia de direitos sociais e individuais, tendo em vista a dignidade das pessoas que se encontram em especiais condições de vulnerabilidade em virtude de suas deficiências, em cumprimento à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e à Constituição da República.

¹¹⁵ Agradecemos ao colega Defensor Público Renato Mendes Carneiro Teixeira pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

O projeto referido iniciou-se em 24/5/2013, através do I fórum temático de discursão entre a sociedade e a Defensoria Pública, realizado no auditório da Associação Comercial e Industrial de Tucuruí – Acit, com a presença da sociedade em geral e entidades de representação dos deficientes, permanecendo em plena execução.

A legitimidade social alcançada pelo programa de enfrentamento e mediação “Defensoria de Eficientes” foi fundamental para seu sucesso. Nesse caminho, foi mobilizada a rede de garantia de direitos dos deficientes, notadamente a Associação das Pessoas com Deficiência de Tucuruí – APDT, Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais – Apae, Associação dos Deficientes Visuais e Amigos do Sudeste do Pará – ADVASP, Associação Carajás e Associação dos Surdos de Tucuruí – ASST, o Instituto Federal do Pará – IFPA, representantes de pais e a Secretaria Municipal de Educação de Tucuruí. Com isso, buscou-se identificar a atual realidade das políticas públicas voltadas aos deficientes e os principais desafios, para que seus direitos fossem implementados de forma efetiva.

Também buscou-se mobilizar a sociedade, através de palestras voltadas aos direitos dos deficientes e na difusão do tema na Rádio Filadélfia, notadamente no programa “Tribuna do Povo”, o qual a Defensoria Pública possui espaço semanal para difusão e conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

Em outra análise, foi identificado que as associações de defesa dos deficientes não estavam articuladas entre si e com o poder governamental. Desse modo, suas ações eram isoladas e não produziam efetividade.

Para mudar esse panorama, e com objetivo de trazer sinergia em suas ações, buscou-se a criação e implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

O Conselho é composto pela Defensoria Pública, por representantes da sociedade civil organizada, diretamente ligadas à defesa e/ou ao atendimento da pessoa com deficiência (Associação das Pessoas com Deficiência de Tucuruí – APDT, Associação dos Pais e Amigos

dos Excepcionais – Apae, Associação dos Deficientes Visuais e Amigos do Sudeste do Pará – ADVASP, Associação Carajás e Associação dos Surdos de Tucuruí – ASST), bem como de representantes de entidades de duas associações de bairros, da Secretaria Municipal da Criança e da Ação Social, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Habitação, e de Instituição de pesquisa e ensino superior com núcleo de atendimento ao deficiente.

Desse modo, percebe-se que o Conselho possui uma formação paritária, entre a sociedade civil organizada e o poder governamental, o que propiciará a existência de um mecanismo de solução extrajudicial de violações a direitos dos deficientes, notadamente a mediação e conciliação, bem como de criação de políticas públicas, trazendo maior rapidez na solução do conflito e reduzindo-se a judicialização de pretensões resistidas, fato que tem ocorrido com suas reuniões ordinárias e extraordinárias.

PÚBLICO-ALVO DO PROJETO:

Os deficientes físicos, auditivos, visuais, intelectuais e com deficiências múltiplas, residentes em Tucuruí e na região do lago.

NÚMERO DE PESSOAS BENEFICIADAS:

Mais de 45,6 milhões de brasileiros declararam ter alguma deficiência, segundo dados do Censo Demográfico 2010, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O número representa 23,9% da população do País.

Tendo em vista que a população de Tucuruí está estimada pelo IBGE em 103.619 habitantes, conclui-se que aproximadamente 24.764 pessoas foram diretamente beneficiadas com o projeto “Defensoria de Eficientes”, sem contar com os pais e amigos de deficientes.

PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS:

Inúmeros foram os resultados alcançados pelo projeto “Defensoria de Eficientes”.

No primeiro ponto, podemos destacar que, com a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência em Tucuruí, surgiu um órgão com as seguintes atribuições:

I – elaborar os planos, programas e projetos da política municipal para inclusão da pessoa com deficiência e propor as providências necessárias à sua completa implantação e ao seu adequado desenvolvimento, inclusive as pertinentes a recursos financeiros e as de caráter legislativo;

II – zelar pela efetiva implantação da política municipal para inclusão da pessoa com deficiência;

III – acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas municipais da acessibilidade à educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, urbanismo e outras relativas à pessoa com deficiência;

IV – acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do município de Tucuruí, sugerindo as modificações necessárias à consecução da política municipal para inclusão da pessoa com deficiência;

V – propor a elaboração de estudos e pesquisas que visem à melhoria da qualidade de vida da pessoa com deficiência;

VI – propor e incentivar a realização de campanhas que visem à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa com deficiência;

VII – manifestar-se, dentro dos limites de sua atuação, acerca da administração e condução de trabalhos de prevenção, habilitação, reabilitação e inclusão social de entidade particular ou pública, quando houver notícia de irregularidade, expedindo, quando entender cabível, recomendação ao representante legal da entidade;

VIII – avaliar anualmente o desenvolvimento da política estadual/municipal de atendimento especializado à pessoa com deficiência de acordo com a legislação em vigor, visando à sua plena adequação;

Por outro lado, com o projeto “Defensoria de Eficientes”, notadamente com a inspeção realizada na Casa do Idoso “Lar São Francisco” e respectiva recomendação dirigida à Prefeitura Municipal de Tucuruí e direção da Casa do Idoso, ocorrida em 10/6/2013, foram promovidas, pelo município, reformas e adaptações no local. O mesmo êxito foi alcançado com a inspeção nos veículos adaptados às pessoas com deficiência, pertencentes à empresa Viação Tucuruí, os quais receberam manutenção e passaram a funcionar regularmente.

Por fim, com a difusão do tema na Rádio Filadélfia, os direitos dos deficientes e temas correlatos passaram a ser difundidos, alcançando não apenas a cidade de Tucuruí, mas também a região do lago. O presente programa de enfrentamento e mediação foi reconhecido pelo seu resultado prático, conquistando o segundo lugar na premiação “Benedicto Monteiro”.

3.3. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS¹¹⁶

A vulnerabilidade da pessoa com deficiência mental foi o cerne da Ação Civil Pública, proposta, em 2014, com fundamento, entre outros, a seguir enumerados, na Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência e seu protocolo facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, promulgada pelo Decreto n. 5949 de 25 de agosto de 2009 e formalmente incorporada à ordem jurídica nacional com os *status* de Emenda Constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º, Da Constituição da República, a qual, no seu artigo 1º expressamente inclui a deficiência mental como abrangida pela proteção nela estabelecida, visando a participação efetiva e plena na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

116 Agradecemos aos colegas Defensores Públicos Carlos Alberto Thomazelli Penha e Antonio César Camargo Jardim pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

A ação referida foi proposta, também, alicerçada nos princípios da dignidade humana e da cidadania, elencados no art. 1º incisos I e III da Constituição da República, e também no seu art. 3º, I e IV, que estabelecem a igualdade substancial, vedando a discriminação de qualquer espécie.

O pedido foi igualmente fulcrado nos desdobramentos destes princípios no âmbito da repartição de competências federativas no ordenamento constitucional, mediante a consideração de que o art. 24, XIV, que dispõe sobre a competência concorrente da União e dos estados para legislar sobre “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”, já encontra concretização na Lei n. 10.048/00 e no Decreto n. 5.296/2004, as quais contemplam, explicitamente, a proteção ao deficiente mental, bem como, ainda, no art. 23, II da C.R., que prevê a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Considerando que a competência municipal, nos termos do art. 30, inciso II da Constituição, é meramente suplementar, no que couber, à legislação federal e estadual, considerou-se configurada, no âmbito municipal, a exclusão inconstitucional de direitos inclusive já assegurados em lei, em cumprimento aos princípios constitucionais elencados, a qual ensejou uma modalidade de controle, realizado no âmbito difuso, de omissão parcial relativa, denominada exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade. Mas a força e a originalidade da tese desenvolvida ainda vão mais além, porque, visando a proteção integral, postula uma decisão de caráter aditivo, e não apenas para a inclusão do deficiente mental no âmbito protetivo do benefício do “passe livre”, como, também, a extensão do benefício ao seu acompanhante, cujas imprescindibilidade e razoabilidade para a real efetividade do direito se mostram patente pela impossibilidade de o deficiente mental locomover-se sem a assistência adequada.

Trata-se de questão que teve como estopim a situação que envolveu uma criança de dez anos de idade, portadora de deficiência mental, que teve negado o benefício do “passe livre” no transporte coletivo municipal no município de Passos, no estado de Minas Gerais, cuja legislação, expressamente, somente contempla os deficientes físicos e audiovisuais. Considerando que o direito violado extrapola o direito individual, haja vista a indeterminação dos sujeitos portadores de deficiência mental no município de Passos, não obstante a procedência do pedido no Mandado de Segurança impetrado para conceder o benefício ao Impetrante e ao seu acompanhante, a Defensoria Pública indagou administrativamente à Viação Cisne Ltda sobre o interesse de firmar Termo de Ajustamento de Conduta.

Não tendo obtido sucesso por via extrajudicial, tendo em vista a alegação da Concessionária de Serviços Públicos, por seu representante, de que o benefício pleiteado não teria respaldo na legislação municipal, foi proposta a Ação Civil Pública, com base na Convenção Internacional e normais constitucionais anteriormente enumeradas, valendo-se, ainda, de jurisprudência e doutrina pertinentes ao tema. Ressalte-se, finalmente, que visando precipuamente garantir a realização do direito por intermédio da concessão do benefício do passe livre ao deficiente mental e ao seu acompanhante, a Defensoria Pública, na busca da proteção integral, considerando o direito à informação, postulou, igualmente, a divulgação do acesso ao benefício pleiteado por meio de cartazes a serem afixados em locais visíveis, dentro e fora dos ônibus.

Foi realizada uma audiência de tentativa de conciliação com representantes da Concessionária de Transporte Coletivo Urbano, da Prefeitura Municipal, da Câmara de Vereadores, e órgãos públicos e de entidades da sociedade civil como a Apae, além da Defensoria Pública e do Ministério Público, não tendo havido solução consensual.

■ CAPÍTULO 4 CICLISTAS E PEDESTRES (PESSOAS VULNERÁVEIS NO TRÂNSITO)

4.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL¹¹⁷

Na consideração de que o direito ao trânsito em condições seguras é essencial à sadia qualidade de vida, representando um valor indispensável à personalidade humana, característico direito fundamental de terceira dimensão (ou geração), com caracteres individuais e coletivos, que se caracteriza como decorrente, nos termos do art. 5º § 2º do ordenamento constitucional vigente, dos princípios constitucionais da dignidade, da cidadania, e da segurança individual e coletiva (art. 1º, incisos II e III, e arts. 5º, caput, e 6º caput da Constituição da República), configura-se a vulnerabilidade do pedestre, objeto de proteção por Ação Civil Pública, proposta pelo Defensoria Pública da Comarca de Terra de Areia, no estado do Rio Grande do Sul.

Na hipótese, não obstante a cobertura asfáltica na faixa de rolamento para os veículos, inexistiam calçadas/passeios públicos, em ambos os sentidos, numa das vias principais do município, obrigando os pedestres a transitarem na pista destinada aos veículos, com o agravante, ainda, de, no caso de veículos estacionados ou parados, serem obrigados a irem quase para o meio da faixa de rolamento, expondo-os, em qualquer dessas circunstâncias, diuturna e constantemente, a graves situações de perigo. A referida via, uma das mais importantes da cidade, atrai um volume de grande magnitude de pessoas e veículos, gerando diversos conflitos na disputa do espaço público, tendo em vista que, além de inúmeras residências e intenso comércio, entre outros órgãos, é também a via que abriga o prédio do Fórum da Comarca, onde, inclusive, estão instalados o Ministério Público e a Defensoria Pública, a Delegacia de Polícia, a Câmara

117 Agradecemos ao colega Defensor Público Juliano Viali dos Santos pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

dos Vereadores, uma Igreja católica, e, frise-se, a Escola de Educação Infantil, bem como uma Escola Pública de Ensino Fundamental.

Nesse sentido, a ação proposta, meticulosamente documentada, e apoiada em farta produção doutrinária e jurisprudencial, fundamentou-se, ainda, com pertinência, nas normas constitucionais e legais de proteção a idosos, deficientes, crianças, adolescentes e jovens.

Tendo em vista que o trânsito, como o considera o próprio Código Brasileiro de Trânsito, engloba a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupo, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga, e que o conceito de via, também trazido pelo referido Código, indica a superfície onde transitam veículos e animais, abrangendo não apenas a pista, mas, também, o acostamento, a ilha e o canteiro central, e, destaque-se, a calçada – esta como parte da via, na qual se insere o denominado passeio, parte que se destina à circulação de pedestres –, configurou-se a responsabilidade do ente público que instituiu uma via pública apenas mediante a faixa de rolamento de veículos, desassistindo o pedestre no seu direito fundamental à dignidade, à cidadania, e, especialmente, à segurança, a ser concretizado, na hipótese, mediante o direito fundamental ao trânsito seguro.

A ação proposta resultou em acordo que gerou a aceitação, pelo município, da obrigação de fazer requerida na inicial.

■ CAPÍTULO 5 PESSOAS LGBT

5.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO¹¹⁸

Considerando-se que nenhum princípio é absoluto, no cotejo entre a liberdade de manifestação de pensamento e a liberdade religiosa – especialmente no âmbito de um Estado laico, que, ainda, expres-

118 Agradecemos ao colega Defensor Público Victor Hugo Albernaz Junior pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

samente, consagra a igualdade substancial e veda o preconceito de qualquer espécie –, e o direito à identidade, subprincípio concretizador do princípio da dignidade humana, que inclui a liberdade de expressão e orientação sexual e de gênero, bem como, também, a liberdade de consciência e de crença da própria população LGBT, ficou constatada a vulnerabilidade dessa população tendo vista a existência de mensagem, com evidente propósito depreciativo e discriminatório, veiculada ostensivamente no espaço público.

Ocorreu que, em 17 de agosto de 2011, a Organização Não Governamental Arco-Íris constatou a instalação de mensagem veiculada em outdoor publicado com o “apoio da Casa de Oração” e de responsabilidade da empresa Nóbile Painéis, nas proximidades da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, estado de São Paulo, o qual trazia os seguintes dizeres:

“Assim diz DEUS: “Se também um homem se deitar com outro homem, como se fosse mulher, ambos praticam coisa abominável...” Levítico 20:13 (RA). “Por causa das coisas que estas pessoas fazem, Deus as entrega a paixões vergonhosas. Pois até as mulheres trocam as relações naturais pelas que são contra a natureza. E também os homens deixam as relações naturais com as mulheres e se queimam de paixão uns pelos outros. Homens têm relações vergonhosas uns com os outros e por isso recebem em si mesmos o castigo que merecem por causa dos seus erros” Rm 1:26-27 (NTLH). “Portanto, arrependam-se e voltem para Deus, a fim de que Ele perdoe os pecados de vocês” Atos 3:19 (NTLH).

A mensagem exposta em via pública, que aparentemente veiculava simples passagens bíblicas, trazia, de fato, não só expressões depre-

ciativas, mas, também, um propósito discriminatório, preconceituoso e, especialmente homofóbico, gerando ofensa direta à população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais) e indignação de toda a sociedade onde está inserida, não só no âmbito de Ribeirão Preto e da Região, mas no âmbito nacional, a qual observa e respeita os princípios fundamentais de direitos à dignidade humana, esculpidos na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

É possível compreender melhor o contexto em que se inseriu a referida mensagem de natureza discriminatória, quando sabido que haveria, na cidade de Ribeirão Preto, no dia 21 de agosto seguinte, o evento denominado “7ª Parada do Orgulho LGBTQTT”, e, quando, ao ser questionado sobre o caráter homofóbico do dizeres de seu painel, o pastor da instituição Casa de Oração, de Ribeirão Preto, Sr. Antônio Hernandez Lopes, disse à reportagem do jornal *Folha de São Paulo* que referida mensagem foi colocada para “denunciar o pecado do homossexualismo”.

Diante desta situação, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Unidade de Ribeirão Preto, procurada no dia 18 de agosto de 2011 pela Associação Arco-Íris, por intermédio do seu representante, ingressou no dia seguinte, 19 de agosto de 2011, com Ação Civil Pública, pleiteando que tal *outdoor* e tantos outros iguais ou semelhantes que estivessem espalhados pela cidade fossem imediatamente retirados, sob pena de promoverem e difundirem a discriminação e o preconceito, em flagrante atentado à Constituição da República e à legislação infraconstitucional vigente.

A ação se processou perante a 6ª Vara Cível da Comarca de Ribeirão Preto, estado de São Paulo, com o deferimento da liminar, cujo cumprimento se operou no mesmo dia 19 de agosto de 2011, sendo a mensagem retirada na noite do mesmo dia.

A ação foi contestada pela “Casa de Oração de Ribeirão Preto” e pela Nóbile Painéis. Em audiência de tentativa de conciliação realizada em 11 de março de 2014, a empresa de *outdoors* assentiu com o mérito da causa subscrevendo Termo de Ajustamento de Conduta.

Já a “Casa de Oração de Ribeirão Preto” manteve seu entendimento de que não praticou ato homofóbico e discriminatório.

O TAC com a empresa foi homologado e o feito prosseguiu contra a “Casa de Oração”, sendo proferida sentença que julgou procedente o pedido, em setembro de 2014.

■ CAPÍTULO 6

PESSOAS VULNERÁVEIS EM RAZÃO DA IDADE (IDOSOS, CRIANÇAS E ADOLESCENTES)

6.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MATO GROSSO¹¹⁹

Atuação judicial em favor de pessoa idosa em situação de risco, condição claramente caracterizadora de vulnerabilidade, carecedora da tutela específica protetiva preconizada pela Constituição da República, artigo 230, e pelo Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741 de 2003.

No Núcleo de atendimento da Comarca de Nobres/MT, compareceu o Sr. Carlos Paes de Campos, de aproximadamente 45 (quarenta e cinco) anos de idade, informando possuir uma tia que nasceu com limitações cognitivas e motoras, tendo sido cuidada a vida toda pela mãe. Afirmou, ademais, que, após a morte da mãe, a tia foi morar com uma irmã e que, após a morte desta, outra irmã passou a cuidar da mesma, até que, em janeiro de 2014, a última das irmãs teria falecido, não havendo mais ninguém que pudesse cuidar da parenta, agora já idosa.

Esclarecendo os fatos, insistiu em dizer que sua família era muito humilde, que todos os adultos trabalhavam para manter as despesas da casa, não havendo pessoas em seu lar que pudessem propiciar os cuidados e carinho que a tia necessitava, haja vista tratar-se de idosa com problemas para locomoção, que fazia uso de medicação contínua e necessitava de atenção em tempo integral.

119 Agradecemos à colega Defensora Pública Tathiana Mayra Torchia Franco pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

Observando-se que a permanência da idosa na casa dos parentes seria mais prejudicial do que seu abrigo, a Defensoria Pública ajuizou demanda de Acolhimento Institucional em favor da idosa, em face do município, para que este providenciasse vaga na Casa Lar de Idosos municipal, requerendo-se a tutela antecipada.

O Ministério Público opinou favoravelmente à institucionalização da idosa, sendo deferida a tutela antecipada pelo MM Juízo e cumprida, *in continenti*, pelo município.

6.2. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ¹²⁰

VIVER DE “A” A “Z” – PROGRAMA DE DEFESA E MEDIAÇÃO PARA IMPLEMENTAR OS DIREITOS DA CRIANÇA E DOS ADOLESCENTES EM TUCURUÍ

Crianças, adolescentes e jovens são prioridades absolutas no que se refere à salvaguarda de seus direitos fundamentais (à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, devendo estar a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão). Tendo em vista a condição de vulnerabilidade das crianças, dos adolescentes e jovens, e para garantir a defesa destes direitos, a Defensoria Pública em Tucuruí implementou o programa de enfrentamento – Viver de “A” a “Z”, que, inicialmente, vem atuando especificamente em duas frentes: A Casa de Passagem e o Conselho Tutelar.

A partir de 2013, a Defensoria Pública passou a realizar visitas institucionais ao Conselho Tutelar de Tucuruí. Na ocasião foi elaborado e entregue o “Guia Teórico e Prático do Conselheiro Tutelar”, para servir como orientação nessa importante atividade que é a dos conselheiros tutelares. Também se verificou a situação de abandono do prédio que abriga o Conselho Tutelar. A Prefeitura Municipal de Tucuruí foi informada sobre o problema e buscou-se uma solução administrativa para o caso, a qual perdurou por quase quatro meses.

120 Agradecemos ao colega Defensor Público Renato Mendes Carneiro Teixeira pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

Não logrando êxito na solução extrajudicial, a Defensoria Pública e o Ministério Público do Estado do Pará ingressaram com Ação Civil Pública, com pedido de liminar, para sanar as várias irregularidades identificadas na estrutura que abriga o Conselho, a qual ainda está em curso.

O espaço de acolhimento “AMIGO DA CRIANÇA” está situado na rua “C”, n. 315, no bairro Jardim Paraíso, na cidade de Tucuruí, estado do Pará, sendo uma casa que oferece acolhimento provisório para crianças afastadas do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, Art. 101), seja em função do abandono, seja porque suas famílias ou seus responsáveis encontram-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidados e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem, ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para a família substituta ou adoção.

Inspecções realizadas na referida casa de passagem identificaram não apenas a escassez de alimentos necessários para uma dieta saudável, como, também, a situação precária do imóvel, o qual apresentava infiltrações.

Desse modo, em agosto de 2014, foi realizada audiência com a equipe gestora da referida casa de passagem, bem como oficiada a Secretaria de Obras, sendo concedido prazo de 90 (noventa) dias para a sua regularização, tendo em vista a propositura de Ação Civil Pública.

■ CAPÍTULO 7 GÊNERO (MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA)

7.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ¹²¹

“VOZ ATIVA” – PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO E MEDIAÇÃO PARA REDUZIR A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM TUCURUÍ

121 Agradecemos ao colega Defensor Público Renato Mendes Carneiro Teixeira pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

Trata-se de abrangente programa de combate à condição de vulnerabilidade da mulher, que, inclusive, conquistou a primeira colocação em um concurso nacional de “Prática Exitosa”, realizado durante o XI Congresso Nacional dos Defensores Públicos, ocorrido em Vitória/ES, em setembro de 2013.

Conforme demonstrado no Mapa da Violência 2012 – Caderno Complementar 1 / Homicídios de Mulheres, o município de Tucuruí, no estado do Pará, ocupa a 11ª posição entre os municípios brasileiros que proporcionalmente registram os maiores índices de homicídios contra mulheres.

Para mudar essa realidade, foi iniciado pela 2ª Defensoria Pública de Tucuruí, no dia 5/5/2013, o projeto “Voz Ativa”, o qual atua no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como busca mediar e implementar mecanismos para redução da violência contra a mulher. Foi, de início, ministrada uma palestra para a Polícia Militar, focando as inovações jurisprudenciais, estatísticas de homicídios de mulheres descritas no Mapa da Violência, com debate de procedimentos a serem adotados pela própria PM. Foi também, inicialmente, designada uma reunião de trabalho com todas as associações, conselhos e sociedade civil, para tratar sobre um plano de enfrentamento.

Posteriormente, no dia 14/6/2013, foi realizada uma audiência pública com a presença da Defensoria Pública Estadual em Tucuruí e a rede de proteção. Nesse momento, foram levantadas as principais dificuldades encontradas pela rede de proteção à mulher vítima de violência doméstica e familiar, bem como discutidas soluções a serem trabalhadas no plano de ação. Ao final, foi traçado um esboço do plano, bem como foi designada uma terceira reunião, para que o referido projeto fosse apresentado e votado, para efetiva implementação.

Em prosseguimento, no dia 21/6/2013, a Defensoria Pública do estado em conjunto com órgãos ligados à rede de proteção da mulher e sociedade civil organizada, aprovaram o texto do Plano de Ação “Voz Ativa”.

O referido plano de ação foi elaborado de forma democrática e participativa, ouvindo-se para tanto a Secretaria de Saúde do município de Tucuruí, o Centro de Referência Maria do Pará – Propaz Integrado, a Associação de Mulheres da Vila Permanente, o Conselho Municipal de Direitos da Mulher, a Comissão Pastoral Feminina, a Associação dos Agentes de Saúde, a Cooperativa das Costureiras de Tucuruí, o Movimento de Mulheres Campo e Cidade, membros do Programa de Medidas Socioeducativas LA e PSC, a Polícia Militar, o Conselho Tutelar, membros do Caps, Creas e do Cras, a Secretaria da Criança e de Ação Social, a Associação de Mulheres do Getat, membros do programa Pró-jovem adolescente, a CTTUC, a Secretaria de Educação, a Câmara Municipal de Tucuruí, o Centro de Testagem e Aconselhamento – CTA, o Conselho Municipal de Saúde, o Centro de Perícias Renato Chaves – CPC, a Unidade de Pronto Atendimento – UPA, a Associação Educacional Pinguinho de Gente, o Hospital Regional de Tucuruí, a Associação de Moradores do bairro Colorado, a Associação dos Moradores do Jardim Alvorada, o Programa AABB Comunidade, o Espaço de Acolhimento “Amigo da Criança” – Casa de Passagem, Representante das Associações de Bairro e a Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres.

Na mesma manhã, a Defensoria Pública do estado realizou visita nas obras do Propaz Integrado de Tucuruí, a convite da coordenação do Centro Maria do Pará. Nesse momento foi identificada a ausência de abrigo da mulher vítima de violência doméstica e familiar, sendo sugerida reunião com a Eletronorte e o Propaz, para que fosse dada solução a essa questão.

Dessa forma, na data de 28/6/13 foi realizada reunião com a superintendência da Eletronorte, ocasião em que esta manifestou apoio à entrega da casa de abrigo da mulher vítima de violência doméstica e familiar, bem como aos projetos sociais desenvolvidos pela Defensoria Pública de Tucuruí, sendo disponibilizada à Defensoria Pública embarcação e piloto para visita e atendimento às localidades do entorno do lago da UHE.

Também em cumprimento às ações do plano “Voz Ativa”, a Defensoria Pública e o Sistema Floresta de Rádio e Televisão firmaram, em 27/6/13, parceria para levar à população de Tucuruí informações sobre temas jurídicos, com participações no programa “Tucuruí Agora”, falando sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Do mesmo modo, foi firmada parceria com a Rádio Filadélfia, para cessão de um espaço semanal no programa “Tribuna do Povo”, com o módulo “questão de direito”, às sextas-feiras.

Com o mesmo objetivo, houve divulgação do “Voz Ativa” no portal da Globo – G1, sendo na ocasião explicada a função da Defensoria Pública e o seu importante papel na defesa da mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Também a Defensoria Pública em Tucuruí tem participado frequentemente de cursos de capacitação e palestras, como no “III Encontro de Mulheres e Homens pelo Fim da Violência Contra a Mulher”, com a palestra “Gênero e Cidadania”.

Outro exemplo foi a participação da Defensoria Pública, no dia 8/8/13, no curso de capacitação e sensibilização à rede de proteção a mulher vítima de violência doméstica, promovido pelo Propaz Integrado.

Para ampliar a divulgação do tema violência doméstica e familiar contra a mulher, a Defensoria Pública participou, no dia 31/8, da caminhada contra toda forma de violência em face da mulher.

Da mesma forma, a Defensoria Pública em Tucuruí participa de caminhadas de conscientização, como a ocorrida no dia 14/3/14, com o propósito de divulgação do tema “violência doméstica e familiar contra a mulher”.

No que diz respeito à formação de renda das mulheres, no dia 13/12/13 foi entregue à equipe de responsabilidade social da Eletronorte/Eletobras a minuta do projeto de geração de renda às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em Tucuruí, módulo que faz parte do Programa de Enfrentamento “Voz Ativa”, da Defensoria Pública em Tucuruí.

Algumas mulheres de Tucuruí possuem o seu cotidiano permeado pela violência doméstica e a pobreza. Em geral apresentam baixa escolaridade, situação de desemprego, ou estão na economia informal, com baixos salários e sem a garantia dos direitos trabalhistas. Deste modo, é fundamental o fortalecimento dessas mulheres para que consigam romper com a violência que vivenciam, sendo certo que a capacitação profissional é uma oportunidade para a autonomia pessoal e econômica. Desta forma, a participação em cursos profissionalizantes lhe propiciará formação de renda e incentivo para retomarem os estudos e se profissionalizarem cada vez mais. Por outro lado, é sabido que a mão de obra masculina a cada dia está ficando mais escassa em Tucuruí, em razão do grande crescimento em outras cidades, como Parauapebas, Altamira (UHE de Belo Monte) e Porto Velho (UHE do Giral). Deste modo, serviços como de pintura residencial, elétrica, hidráulica, marcenaria e de pedreiro estão em alta (na procura, em razão da escassez de mão de obra, e no valor pago pelos serviços), já que a mão de obra em emigração compreende, em boa parte, profissionais que trabalham nessas áreas, desequilibrando a lei da oferta e demanda. Com os cursos profissionalizantes nas áreas de pintura residencial, elétrica, hidráulica, marcenaria e de pedreiro, muitas das mulheres acabarão por desenvolver habilidades remuneráveis e, com a sua organização em cooperativa, passarão a produzir renda própria, o que irá trazer benefícios a toda a sociedade de Tucuruí. Com a capacitação das mulheres, será criada a sua Cooperativa de Trabalho, para que os conhecimentos adquiridos venham a efetivamente transformar-se em renda.

As ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar tem também se interiorizado na região das ilhas. Como exemplo, na manhã e na tarde do dia 10/8/13 foi realizada uma ação do programa de enfrentamento “Voz Ativa”, em parceria com toda a rede de proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar, em comemoração aos sete anos da Lei Maria da Penha e ao Dia dos Pais. A ação foi realizada na Escola Municipal Manoel Mendes, na região das ilhas, a aproximadamente 30 minutos de lancha, com foco no combate à violência contra a mulher e exploração infantil. Foram montadas várias equipes de atuação, sendo que a equipe da Defen-

soria Pública realizou atendimento jurídico; a equipe do Centro de Testagem e Aconselhamento realizou testes de HIV e Sífilis; a equipe do Conselho Tutelar realizou atendimento em geral; a equipe de saúde bucal realizou procedimentos de exodontia e encaminhamentos para tratamento restaurador; a equipe do Serviço social realizou orientações e encaminhamentos para o programa Bolsa Família, de suplementação alimentar e benefício de prestação continuada, e a equipe do Cras realizou atividades lúdicas com as crianças e artesanato com as mulheres. As Associações da rede de proteção também desempenharam atividades de esclarecimento, incluindo a associação das mulheres da vila permanente. Foi servido almoço a todos os assistidos e equipes, em um momento de grande aproximação entre a Defensoria Pública, a rede de proteção e os assistidos, e foram entregues as cartilhas e o fôlder do Núcleo de Atendimento Especializado da Mulher – Naem, da Defensoria Pública, além de terem sido realizados sorteios de brindes para os pais que estavam presentes.

A Defensoria Pública também passou a distribuir para a rede de proteção a sua cartilha sobre violência doméstica e familiar.

Por fim, além de muitas outras ações que vêm sendo realizadas ou que já estão programadas, a Defensoria Pública passou a realizar encaminhamentos de homens agressores para participarem das reuniões nos Alcoólicos Anônimos – AA, visando reduzir a reincidência nas agressões.

■ CAPÍTULO 8 PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

As pessoas em situação de rua enfrentam especiais dificuldades para exercer, com plenitude, perante o sistema de justiça, seus direitos. Não são expressamente mencionadas como grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade nas Regras de Brasília para Acesso das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade¹²², mas por ela se encontram abrangidas. Especialmente porque a população em situação de rua é centro de convergência de causas de vulnerabilidades superpostas,

a começar pela pobreza, definida naquelas Regras nos dispositivos n. 15 e n. 16¹²³.

Na ausência de definição específica na normativa internacional, o conceito trazido pelo Decreto Federal n. 7.053, de 23/12/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, deve ser aqui aproveitado. Portanto, para fim de definir a atuação da Defensoria Pública, “considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

Nesse viés, seguimos na análise das experiências apresentadas pelos estados de Minas Gerais e Paraná.

8.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS¹²⁴

Analisar-se-á o caso de uma mulher em situação de rua, vítima de violência sexual, que foi presa em flagrante por homicídio, ao ter se defendido de seu agressor.

Trata-se de atuação da Defensoria Pública em sede de tutela individual, na qual se sobrepõem à hipossuficiência econômica outras causas de vulnerabilidade, tais como: gênero, privação de liberdade, vitimização por violência sexual e a situação de rua. Além disso, se está diante de hipótese de atribuição atípica do Defensor Público, posto que vinculada a defesa criminal em juízo.

122 Documento disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_100-Regras-de-Acesso-%C3%A0-Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 16/10/2014.

123 100 Regras, sobre Pobreza:

(15) A pobreza constitui uma causa de exclusão social, tanto no plano econômico como nos planos social e cultural, e pressupõe um sério obstáculo para o acesso à justiça especialmente daquelas pessoas nas quais também concorre alguma outra causa de vulnerabilidade.

(16) Promover-se-á a cultura ou alfabetização jurídica das pessoas em situação de pobreza, assim como as condições para melhorar o seu efetivo acesso ao sistema de justiça.

124 Agradecemos ao colega Eduardo Cavaliere Pinheiro pelo envio do caso que foi selecionado para este I Relatório de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade.

Nossa assistida – cujo nome não será divulgado, a fim de lhe preservar a imagem – residia em um posto de gasolina abandonado, no município de Contagem/MG. No local que escolheu como moradia improvisada, foi molestada por outra pessoa em situação de rua. Na iminência de ser estuprada, ela se aproveitou de um momento de distração do agressor para lhe atingir com um instrumento contundente. O golpe levou-o a óbito.

A tese da legítima defesa ganhava consistência na medida em que se analisaram os autos do flagrante, no qual consta informação de que a vítima da agressão sexual e suposta perpetradora do homicídio justificado entrou em contato com a Samu e solicitou atendimento médico para o homem de quem se defendera, assim como aguardou a chegada da Polícia Militar.

A Defensoria Pública ajuizou pedido de liberdade provisória, que foi negado pela MMA. Juíza do Tribunal do Júri de Contagem, sob o fundamento de que a requerente não tinha endereço fixo e sua soltura contribuiria para a sensação de insegurança naquela comarca.

A Defensoria Pública impetrou *habeas corpus*¹²⁵ com a tese de que “residência fixa” não é um requisito constitucionalmente legítimo para a concessão de liberdade provisória. Nesse sentido, a lógica do Código de Processo Penal que permitiria manter presos Jesus ou Buda, que não teriam “residência fixa” no Brasil, não foi recepcionada pela Constituição de 88.

Após o indeferimento da liminar do *writ*, a ordem foi concedida pela 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob o fundamento da existência de fortes indícios de legítima defesa somados à primariedade e aos bons antecedentes da paciente-vítima.

Mais que uma experiência em construção, trata-se de caso exitoso que demonstrou a importância da atuação penal sintonizada com as peculiaridades que envolvem a situação de rua de mulher, privada de liberdade e vítima de crime sexual. Ela não teria condições

125 0234713-97.2011.8.13.0000 (*Habeas Corpus*).

financeiras de arcar com os custos de um processo, tampouco com os honorários de advogado. Assim sendo, neste caso vislumbram-se, com nitidez: ao lado da pobreza, outras causas de vulnerabilidades a autorizarem a atuação da Defensoria Pública.

8.2. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ¹²⁶

O atuar da Defensoria Pública do Estado do Paraná em favor da população em situação de rua guia-se por uma estratégia coletiva, transdisciplinar, de construção e reconstrução dialogada com os diversos setores e segmentos sociais envolvidos com a temática¹²⁷, que não olvida a necessidade de atendimento individualizado destinado a pessoa em situação de rua.

Protagonizam esse atuar o Grupo de Trabalho de Direitos Humanos – GTDH¹²⁸ e o Centro de Atendimento Multidisciplinar – CAM da Defensoria Pública. Foram identificadas, em paralelo a situações de hipervulnerabilidade, decorrentes da pobreza extrema, demandas reprimidas bastante significativas por acesso à justiça (estima-se que população em situação de rua na Capital paranaense gire em torno de 3,5 mil cidadãos). Diante desse panorama, o GTDH optou por criar um eixo temático exclusivamente voltado a pensar as formas de atuação específica com essa população, a fim de garantir o efetivo acesso à Justiça, observando o disposto no Decreto Federal n. 7.053/09.

As ações realizadas pela DPE-PR em favor da pessoa em situação de rua de Curitiba iniciaram com a construção dialogada de um plano de trabalho, que inclui a participação mensal das discussões do

126 Agradecemos aos colegas Camille Vieira da Costa, Mariana Martins Nunes e Antonio Vitor Barbosa de Almeida pelo envio da experiência que foi selecionada para este I Relatório de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade. Dada a natureza transdisciplinar da experiência, os agradecimentos são estendidos a assistente social Tânia Moreira.

127 A Defensoria Pública buscou apoio da Universidade Federal do Paraná – UFPR, por meio do seu núcleo de prática jurídica, do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), e da Casa de Acolhida São José. Atualmente, a parceria está sendo ampliada para o Fundo de Assistência Social – FAS e para o Serviço Franciscano de Solidariedade – Sefras, sendo certo que se mantém diálogo constante com o Movimento Nacional da População de Rua, e participação mensal nas discussões do Fórum Estadual da População em Situação de Rua.

128 O GTDH tem por objetivo assegurar a ampla defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos mais vulneráveis. Busca ampliar e garantir de forma mais efetiva o acesso à Justiça, através da promoção de verdadeiras políticas públicas. Assim, superando o paradigma do assistencialismo jurídico, o GTDH tem a perspectiva de construir seus projetos em conjunto com a população usuária, de forma democrática e libertária, ouvindo suas demandas, respeitando sua autonomia, e aprofundando o processo de empoderamento desses sujeitos.

Fórum Estadual da População em Situação de Rua, a fim de manter aberto o processo de diálogo no momento da execução das ações.

A capacitação dos Defensores e servidores quanto ao estudo das diretrizes legais sobre o atendimento da pessoa em situação de rua foi etapa importante para o planejamento de ações e construção do plano de trabalho, como é indispensável para o próprio atuar institucional.

Um segundo passo concentrou-se no Mapeamento da Rede de Atendimento e descortina toda a rede de entidades governamentais e não governamentais de atendimento à pessoa em situação ou trajetória de rua.

Esta ação originou um documento intitulado “Rede de Atendimento à pessoa em situação em Curitiba/PR” contendo nome, endereço, horário de atendimento, profissionais de referência e serviços prestados pelas respectivas instituições.

Do levantamento passou-se à verdadeira articulação com a Rede, mediante visitas a algumas instituições que a compõem, assim como à realização de reuniões com suas equipes de referência a fim de serem identificadas as principais demandas dos usuários.

Da identificação da demanda, o trabalho do GTDH se concentra em três eixos permanentes, quais sejam: (1) o atendimento sociojurídico à população em situação de rua, (2) a coleta dos relatos de violações de direitos humanos – vislumbrando-se atuação coletiva, por meio de realização de audiências públicas e ajuizamento de ação civil pública – e (3) a educação em direitos voltada para a população em situação de rua, mas também para a capacitação de todo o corpo responsável pelo atendimento da população de rua que precisa compreender as suas especificidades¹²⁹.

Ainda, em caráter extraordinário, o GTDH possui um projeto de atuação em grandes eventos, como o que ocorreu durante a Copa do Mundo.

129 Destaquem-se as ações já realizadas: (a) Seminário sobre Políticas Públicas para População em situação de Rua, realizado em parceria com a Escola da Defensoria Pública do Estado do Paraná – Edepar, no dia 17/5/14 e (b) Simpósio Sobre Interação Compulsória realizado em 5/9/2014. Vislumbra-se discutir as formas de tratamento em saúde mental e a interface da saúde mental com o acesso à justiça.

No eixo “Atendimento sóciojurídico à população em situação de rua”, as principais barreiras encontradas pelas pessoas em situação de rua para acessar o sistema tradicional de justiça são: a ausência de documentação, ausência de residência fixa, desconfiança do Poder Público, assim como o preconceito ostentado pelos próprios operadores do sistema de justiça.

O GTDH necessitou readequar por diversas vezes a metodologia de atendimento¹³⁰ para assegurar de modo ainda mais efetivo o acesso a: (1) orientações jurídicas em geral; (2) ação de registro tardio; (3) solicitação de medicação não disponível no SUS; (4) recebimento de denúncias sobre violências contra pessoas em situação de rua; (5) adoção de medidas defensivas em sede penal; (6) pedidos atinentes à seara da Execução Penal; (7) orientação à gestante em situação de rua com receio que o filho seja levado para acolhimento; (8) atendimentos referentes ao Juizado Especial Cível – JEC; (9) ação de alvará judicial na área do direito de família e sucessões.

O atendimento realizado pelo CAM – Centro de Atendimento Multidisciplinar identifica a demanda da pessoa em situação de rua, realiza um cadastro simplificado e presta orientações e encaminhamentos sociais, além de atender aos familiares de pessoas que estão em situação ou trajetória de rua.

Os encaminhamentos compreendem: (a) providências de documentação pessoal; (b) inclusão na rede pública de atendimento: no Cadastro Único dos Programas Sociais, no Programa Bolsa Família, ao INSS para acessar o Benefício de Prestação Continuada – BPC; (c) pleitos para inscrição em programas habitacionais; (d) solicitação de acolhimento institucional.

A atuação do GTDH, embora recente, já trouxe mudanças muito profundas no olhar da DP-PR para as pessoas em situação de

130 No início, idealizou-se que os atendimentos seriam realizados apenas na sede da Defensoria Pública, através dos encaminhamentos realizados pelas instituições de referência da população de rua, como forma de estimular a população de rua a ocupar a instituição pública. No entanto, os membros do GTDH identificaram certo temor por parte dos usuários em acessar suas dependências, o que impedia que as pessoas mais vulneráveis tivessem acesso ao serviço prestado. A fim de minimizar esta resistência e estabelecer um vínculo de confiança entre essa população e a Defensoria Pública, passou-se a realizar os atendimentos não apenas na sede da Defensoria Pública, mas também nas localidades de referência da população em situação de rua, como na Casa de Acolhida São José, na sede do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua.

rua, sua assistência sóciojurídica, assim como na sua emancipação enquanto sujeitos de direitos.

■ CAPÍTULO 9 PESSOAS QUILOMBOLAS

As pessoas autoidentificadas como remanescentes das comunidades de quilombos enfrentam especiais dificuldades para exercer, com plenitude, perante o sistema de justiça, seus direitos. Encontram abrigo nas Regras de Brasília para Acesso das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade¹³¹ sob a epígrafe *pertença a minorias*, vez que “constitui causa de vulnerabilidade a pertença de uma pessoa a uma minoria nacional ou étnica, religiosa ou linguística, devendo-se respeitar a sua dignidade quando tenha contato com o sistema de justiça”¹³².

A omissão de definição específica nas 100 Regras é integrada pelo conceito de povos tribais encontrado na Convenção 169 da OIT¹³³, interpretado sistematicamente com o conceito trazido pelo Decreto Federal n. 4.887, de 20/11/2003¹³⁴, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal¹³⁵.

Portanto, para fim de definir a atuação da Defensoria Pública, os Quilombolas são povos tribais porque suas “condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estão regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”. Na legislação especial, “consideram-se remanescentes das comunidades dos

131 Documento disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_100-Regras-de-Acesso-%C3%A0-Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 16/10/2014.

132 Vide o Decreto Federal n. 5.051, que em 19/4/2004 incorporou a Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro. Documento disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 21/11/2014.

133 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 21/11/2014.

134 ADCCT, art. 68. *Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*

135 Conforme 100 Regras, dispositivo n. 21.

quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

Nesse viés, seguimos na análise de cinco experiências distintas e todas muito interessantes apresentadas pelo estado de São Paulo.

9.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO¹³⁶

9.1.a. COMUNIDADE QUILOMBOLA DE PEROPAVA – ASSOCIAÇÃO QUILOMBOLA SÍTIO BRUNO

Na experiência a seguir relatada, observa-se a sobreposição de outras causas de vulnerabilidade à hipossuficiência econômica, tais como: raça, pertencimento a minoria étnica e vitimização por violência rural.

A atuação da Defensoria Pública se dá em sede de ação rescisória¹³⁷ na representação da Associação Quilombola do Sítio Bruno, pessoa jurídica constituída para instrumentalizar a luta da comunidade Quilombola de Peropava pelo direito à identidade Quilombola e ao seu território étnico, onde se expressam sua religiosidade, costumes e modos pelos quais se relacionam com o mundo.

Destaque-se o dever da Defensoria Pública de atuar no caso concreto para tutelar, por meio da atuação em defesa de pessoa jurídica (associação), os direitos titularizados por seus membros, pessoas hipossuficientes organizacional¹³⁸ e financeiramente.

Trata-se de proteção de direitos de pessoas que historicamente sofreram com discriminação e exclusão, descendentes de gente contra

136 Agradecemos aos colegas Andrew Toshio Hayama e Thiago de Luna Cury pelo envio dos seis casos diferentes sobre o grupo em situação de vulnerabilidade denominado pessoas Quilombolas. Todos foram selecionados para este I Relatório de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e são tratados nas subdivisões do Capítulo 07 da Parte II.

137 Ação Rescisória que tramita perante a 5ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sob o n. 0054774-63.2012.8.26.0000.

138 GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer sobre a Legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública apresentado nos autos da ADI 3943. p. 143-165. Publicado na *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, ano 4, n. 2, jul/dez. 2011. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/20/RevistaDefensoria.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2014.

quem foram cometidas injustiças e atrocidades históricas. Gente que foi arrancada de suas terras para sofrer todos os tipos de humilhações e castigos em terras tupiniquins. Gente que até quando foi libertada sofreu injustiça, pois o estado na época nada fez em prol de sua inclusão social. Nesse sentido, o País inteiro tem uma dívida com os remanescentes dos quilombos, descendentes de pessoas que tanto contribuíram para a formação cultural do Brasil.

No caso sob comento, a preservação do patrimônio cultural étnico Quilombola é interesse da própria população brasileira como um todo. Assim, estão em jogo interesses contrapostos. De um lado, tem-se o direito das comunidades Quilombolas às terras que ocupam, sendo certo que o patrimônio histórico e cultural do povo brasileiro somente será adequadamente protegido e preservado se as terras Quilombolas forem mantidas nas mãos de seus legítimos proprietários, os Quilombolas. De outro, o direito à propriedade particular de um latifundiário, reconhecido em ação de usucapião extraordinário¹³⁹ e que se refere a apossamento de parte das terras Quilombolas por meio de coação, ameaça e até mesmo violência, inclusive com suspeita de homicídio.

Considerando que a defesa do território étnico do aquilombamento de Peropava é condição necessária para a existência da comunidade étnica, foi proposta ação rescisória distribuída por dependência à ação de usucapião extraordinária proposta por latifundiário na qual restou reconhecido direito a propriedade de mais de 100 hectares no interior do território Quilombola, ou seja, um quarto da área identificada pelo Itesp como território tradicionalmente Quilombola em estudo de 2011.

A demanda conta que o aquilombamento tem história que remonta aos idos de 1870.

O grupo populacional denominado Quilombo Peropava está localizado em um bairro rural do município de Registro no estado de São Paulo. No território reivindicado por essa comunidade residem,

139 Ação de Usucapião Extraordinário que tramitou perante a 3ª Vara Judicial da Comarca de Registro/SP, sob o n. 495.01.2005.008814-8.

hoje, apenas 25 famílias das 40 que ocupavam as terras na década de 1980. Elas sobrevivem do trabalho como mensalista e diarista nas fazendas dos arredores de suas terras; trabalhando nas plantações de banana e pupunha. Além disso, comercializam em Registro o produto excedente de pequenas roças que mantêm para o consumo doméstico; e mudas de plantas ornamentais.

Ao longo da história, entre as décadas de 1960 e 1990, por conta da ação de grileiros e em razão do assédio e da intimidação de aproveitadores, como o fazendeiro réu na ação rescisória, algumas famílias deixaram a comunidade. Hoje, mais da metade das terras pertencentes aos remanescentes são ocupadas por pessoas estranhas à comunidade.

Em 2005, o fazendeiro réu da rescisória propôs ação de usucapião, na qual os membros da comunidade, formalmente citados, não se manifestaram por acreditarem que serviriam de testemunhas ao autor da ação. Por esta razão foram considerados revéis e o pedido da usucapião foi julgado procedente no ano de 2010. Naquele contexto, levando em conta o trânsito em julgado, a Defensoria Pública elaborou ação rescisória, com fundamento na figura da afetação constitucional das terras Quilombolas e consequente inviabilidade de reconhecimento de usucapião, independentemente do tempo de ocupação, da forma como foi exercida e do título da posse. Apointou-se ofensa ao artigo 68 do ADCT e ao artigo 183, parágrafo 3º, da Constituição Federal, bem como a existência de documento novo (Relatório Técnico Científico do Itesp).

Os argumentos, contudo, ainda não foram capazes de garantir pronunciamento favorável à Associação Quilombola do Sítio Bruno, representante do aquilombamento Peropava, posto que a ação rescisória foi julgada improcedente. Com fins prequestionatórios, foram interpostos embargos de declaração, não apreciados até o fechamento deste texto.

Resta evidente que não se trata de defesa de interesse de caráter meramente patrimonial, ao gosto da tradição civilista. A discussão vai muitíssimo além do direito individual de propriedade, ou mesmo

do direito social à moradia, mas tem conotação imaterial e indisponível, pois envolve direito fundamental de manutenção da cultura, das tradições, dos costumes, dos modos de ser, da existência étnica.

Nesse diapasão a atuação da Defensoria Pública reveste-se de importância estratégica, pois se dirige à redistribuição de interesses, em verdadeiro redesenho da estrutura social excludente dos Quilombolas.

9.1.b. COMUNIDADE QUILOMBOLA DO BAIRRO ILHAS

Na experiência que será objeto de relato, igualmente observa-se que raça, pertencimento a minoria étnica e vitimização por violência rural são causas de vulnerabilidade sobrepostas à hipossuficiência econômica.

Os Quilombolas do bairro Ilhas, hoje enclavado em pequena área na cidade de Barra do Turvo, foram privados de acesso à fonte de água que os abastecia há mais de vinte anos. A luta pela água, com o assessoramento técnico jurídico da Defensoria Pública, foi peça-chave para deflagrar o resgate e a assunção da identidade étnica dos remanescentes do quilombo, que hoje está em processo inicial, porém acelerado, de reconstrução histórica e organização política.

Originalmente, como se depreende da análise documental como o registro de propriedade do imóvel matriculado no registro competente, bem como da memória coletiva e da tradição oral, o território Quilombola contemplava área vastíssima, adquirida mediante compra por Raymunda Correa de Freitas, filha de Izidora Correa de Freitas, mulher negra sujeitada à condição de escrava.

Conquanto não se tenha absoluta precisão acerca dos fatos, pois a comunidade ainda está em processo de organização e de assunção da identidade étnica, buscando reconstituir sua história e pleitear direitos, sabe-se com segurança que os primeiros adquirentes, todos irmanados ancestralmente por descendência de seres humanos negros sujeitados à condição de escravos, debandaram de Iguape, na aurora do século XX, por lá enfrentarem dura realidade de limitações e dificuldades de subsistência.

Em apenas um século, o território se reduziu drástica e dramaticamente para irrisórios 25 ha, em virtude, em grande medida, de grilagens, invasões, expulsões e até mesmo violência exercida por terceiros não Quilombolas contra os membros da comunidade.

O quilombo do bairro Ilhas minguou ao longo do tempo, perfazendo atualmente grupo composto de apenas 12 famílias, que ostenta características de remanescentes de comunidade Quilombola.

Acosados, desde sempre, em conflito secular que se arrasta até nosso tempo, por posseiros e supostos proprietários, em verdade terceiros não Quilombolas desprovidos de títulos válidos, procuraram a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública, aduzindo que não mais suportam a postura dos invasores, que, muitos, se revezam no embate covarde e desigual.

Representados pela Defensoria Pública, membros da comunidade do Quilombo do bairro Ilhas propuseram ação pelo rito ordinário, em face da fazendeira que construiu óbices à passagem que garantia acesso à água, na qual se buscou a tutela territorial Quilombola por meio de pedido de usucapião de servidão de passagem cumulado com reintegração de posse. Observe-se que a estratégia de litigância utilizada fez uso contra-hegemônico do direito civil, costumeiramente manejado e manipulado contra as comunidades tradicionais.

O que está em jogo nesta hipótese é mais que a invocação do direito real de servidão e da proteção à posse. A dimensão da territorialidade configura-se condição para existência Quilombola. Nesse sentido, quaisquer sabotagens e limitações a sua estrutura societária colocam em perigo a própria existência da comunidade, e, conseqüentemente, patrimônio étnico e cultural da mais alta relevância à sociedade brasileira e à humanidade.

A concessão, em sede de tutela antecipada pelo juízo da 2ª Vara Judicial da Comarca de Jacupiranga do Estado de São Paulo¹⁴⁰, da reintegração da posse do caminho em favor dos Quilombolas, devolveu-lhes o direito à utilização da passagem tradicional para aces-

140 Ação que tramita sob o n. 0000430-89.2013.8.26.0294.

so a água potável ostentado desde que a Sabesp, que se utilizava de rio próximo da comunidade para abastecimento de água na cidade de Barra do Turvo, abandonou o equipamento, substituindo-o por outra fonte.

Desde aquele momento, a comunidade, que nunca recebeu serviço público de abastecimento de água, aproveitou-se da estrutura abandonada pela companhia e, após obras de canalização precária, levadas a cabo pelos próprios Quilombolas, restou garantido acesso ao bem essencial.

A comunidade assumiu também a responsabilidade pela manutenção do reservatório, a fim de que se preservasse a qualidade da água, palmilhando – semanalmente – caminho, um traçado de cerca de 1.000 metros, que serve necessariamente à passagem dos Quilombolas. Saliente-se que cabe aos próprios Quilombolas de Ilhas, há mais de 20 anos, a responsabilidade de roçar, limpar e manter transitável o caminho até a água.

Assim, a todo esse tempo, os Quilombolas exercem, como se donos fossem (e em verdade, o são!), posse desprovida de violência, clandestinidade ou precariedade (portanto justa); de boa-fé e munidos de justo título (a título hereditário e por afetação constitucional).

Toda a mobilização da comunidade do quilombo das Ilhas para a garantia de acesso à água produziu um ganho que foi além da decisão jurisdicional favorável. Ela provocou outra mobilização. A que luta pela titulação das terras tradicionais do quilombo. Os membros do grupo constituíram formalmente associação, que encaminhou à Fundação Cultural Palmares pedido de certificação do aquilombamento, preparando futuro procedimento de reconhecimento étnico e territorial a ser levado a cabo pelo Itesp ou Incra.

Trata-se – a toda evidência – de atuar concatenado com a missão de democratização do acesso à justiça¹⁴¹, lido não apenas como acesso

141 Vide Declaração que precede as Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (ou Declaração de Brasília), item 9: "Convencidos da transcendental importância que em nossas sociedades tem o acesso à justiça, entendido não só como acesso aos tribunais, senão também como acesso ao gozo pacífico e pleno dos direitos, e em especial, do direitos fundamentais, assim como a diversas alternativas para a solução pacífica dos direitos". Disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Declaracao-de-Brasilia.pdf. Acesso em: 22/11/2014.

aos Tribunais, mas também como acesso ao gozo pleno dos direitos, e em especial dos direitos fundamentais, como o direito à identidade Quilombola e à cultura.

9.1.c. COMUNIDADE QUILOMBOLA DO MANDIRA

No caso sob comento, a despeito da inteligência e da combatividade de lideranças da comunidade Quilombola do Mandira, ao longo do século, inegável que a histórica opressão e marginalização que os mandiranos¹⁴² sofreram, como descendentes de pessoas submetidas à escravidão, como negros, camponeses e pescadores, tornaram o grupo suscetível de manipulações e vulnerável à ação e ao julgamento da sociedade hegemônica. Portanto, vislumbram-se causas de vulnerabilidades convergentes que atingem membros de um mesmo grupo, quais sejam: pertencimento a minoria étnica, a vitimização por fraude (violência rural) e pobreza.

O aquilombamento de Mandira¹⁴³, reconhecido internacionalmente e mote de inúmeras pesquisas acadêmicas, ainda clama, contudo, por justiça e pelo direito de autogoverno em território ancestral, usurpado por ilustres cidadãos paulistanos em plena ditadura civil-militar, dentre eles um dos filhos do ministro da Justiça à época (década de 1970).

Conforme relatos orais, históricos e documentais, além de sofrerem assédio e ameaças, os Quilombolas foram ludibriados e prejudicados em negócios jurídicos irregulares, embasados inclusive em assinaturas falsificadas (provadas por exames grafotécnicos de ao menos duas assinaturas em procuração conjunta que serviu de base a negócios jurídicos aparentes), resultando em verdadeiro exílio dos mandiranos no seio do próprio território, na medida em que, reduzidos

142 Elemento constitutivo da formação Quilombola, o território Mandira forneceu abrigo, alimento, história e até mesmo nome à estirpe negra e mestiça que tradicionalmente ocupa e preserva o local. Ressalte-se que pesquisa antropológica de campo para atestar o autorreconhecimento Quilombola verificou que os membros da comunidade Mandira orgulham-se ao dizer que sempre que alguém de sobrenome Mandira for encontrado, é familiar de Quilombola.

143 O primeiro mandirano era filho de senhor de engenho com mulher sob regime de escravidão e recebeu o território, no ano de 1868, de sua irmã unilateral, filha "legítima" daquele senhor, a qual lhe douu uma parte de terras denominada "Sítio Mandira", totalizando área de 1.200 alqueires (2.900 hectares). Nesta quadra da história, necessário ampliar a compreensão sobre a questão Quilombola, haja vista que encerra diversidade de origens, tais como, além da luta contra a escravidão, a constituição por recebimento de heranças, compra de terras e doação, como no caso em vertente.

a apenas 53,2 hectares de um universo territorial original de quase 3.000 hectares, foram defenestrados para as periferias e extremidades da área, em espaços pouco propícios a práticas agrícolas tradicionais e dos quais não possuíam memória afetiva e etnoarqueológica¹⁴⁴.

Frise-se que a irregularidade (em sentido amplo) dos negócios jurídicos em questão não produz consequências meramente patrimoniais, como ocorreria em uma ação entre particulares. É certo que atingem bens imensuráveis economicamente, pois repercutem não apenas na sobrevivência, mas, sobretudo, na própria existência de um grupo étnica e culturalmente diferenciado.

O desafio que se impõe, portanto, constitucionalizando e convencionalizando o direito civil para civilizá-lo, é usá-lo contra-hegemonicamente de maneira a cumprir sua tarefa de promover justiça e igualdade substancial nos limites do Estado Democrático de Direito.

Conta-se, desse modo, uma experiência de luta. Os mandiranos que resistiram e honraram sua história são responsáveis pela preservação ambiental, arqueológica e cultural de patrimônio imemorial da sociedade brasileira e da humanidade. Nesse sentido e na representação dos interesses da Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo da Reserva Extrativista do Mandira, cujo interesse jurídico identifica-se na medida em que é proprietária do território Quilombola mandirano e tem legítima pretensão de regularização fundiária e de titulação da terra em seu nome, a Defensoria Pública ajuizou, perante o juízo único da Comarca de Cananeia, ação ordinária de tutela territorial Quilombola por meio da declaração de inexistência de negócios jurídicos com pedido liminar de bloqueio de matrícula de imóvel¹⁴⁵.

O pedido formulado na ação sob análise restringe-se, apenas, a comprovar e requerer a declaração de inexistência de negócios jurídicos iniciados com procuração falsa e que resultaram na perda da

144 Embora revoltante, a desestruturação e a eliminação de grupos etnicamente diferenciados e minoritários (etnocídio) repetiram-se constantemente no curso da história, desde a resistência promovida pelos negros submetidos à escravidão no regime colonial e imperial até os difíceis dias hodiernos de luta encarniçada por sobrevivência em meio ao descalço do poder público e à especulação imobiliária.

145 A ação ordinária referida tramita sob o n. 0000899-81.2013.8.26.0118 perante o juízo da Vara Única da Comarca de Cananeia.

posse dos autores, com o cancelamento de todos os registros e de todas as averbações relativos ao território mandirano após o apontamento feito por João Vicente Mandira em seu nome, no ano de 1912, e retornando-se, sem contemporização ou desvio, ao *status quo ante*, ressalvada apenas a afetação constitucional atribuída automaticamente a partir da Constituição de 1988 e confirmada por laudo técnico antropológico, de efeitos retroativos à formação da comunidade Quilombola, no século XIX. A estratégia de litigância utilizada nesta ação não busca dirimir pendências afetas à regularização fundiária e à titulação.

O pedido de antecipação dos efeitos da tutela territorial de mérito, consistente no bloqueio da matrícula do imóvel objeto da celeuma, satisfaz a necessidade de segurança jurídica (debate sobre a situação do imóvel sem ingresso de terceiros supervenientes de boa-fé); preserva o bem da vida pleiteado (integridade do território Quilombola, evitando conflitos fundiários) e assegura o resultado útil do provimento jurisdicional buscado (resolução da situação fundiária para fins de futura titulação, determinante para a subsistência étnica).

Contudo, o pleito antecipatório foi indeferido. O juízo da comarca da Cananeia baseou-se em dois argumentos. A um, entendeu que o tempo dos negócios jurídicos, hábeis a ensejar a declaração de nulidade pretendida quanto à transferência de propriedade imóvel, remonta há décadas atrás, o que, por si só, afastaria a existência do “*periculum in mora*” a fundamentar a antecipação de tutela pretendida.

A dois, o juízo indicou haver coisa julgada sobre o objeto da demanda, vez que a petição inicial fora instruída com acórdão prolatado pela Corte Bandeirante, em sede de Mandado de Segurança, supostamente fundado nos mesmos fatos alegados na presente ação que modificou a decisão de primeira instância, determinando o desbloqueio da matrícula do imóvel objeto da lide.

Incansável na luta pelos direitos das comunidades Quilombolas, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em sede de agravo de instrumento, rebateu ambos os fundamentos da decisão interlocutória guerreada, esclarecendo que o objeto do *mandamus* referido não poderia fazer

coisa julgada quanto à ação de rito ordinário, proposta pela associação Quilombola, que pugna pela declaração de inexistência de negócio jurídico, porque é reduzido e diverso.

Quanto ao fundamento temporal do indeferimento do pleito de liminar, argumenta a Defensoria:

Não é o caso de se alongar ainda mais sobre esta questão, exaustivamente explorada, mas caberia ainda indagar: não importa mesmo o tipo de situação que se consolidou ao longo do tempo? Razões de natureza moral/ética não imporiam o exame e a valoração de tal situação consolidada? O simples fato de determinada situação se consolidar é suficiente para se afastar a necessidade de proteção de direito (territorial) por décadas usurpado? A urgência não pode se manifestar em razão de insuportável condição agravada justamente pelo fator tempo e pela reiteração de violações de direitos?

Existe uma urgência que é maior que o fator temporal. É a urgência clamada pelo amadurecimento político da comunidade Quilombola, pela luta por direitos e pela conscientização sobre as injustiças históricas sofridas silenciosamente ao longo de décadas. Essa urgência de quem se reconhece como sujeito de direitos culminou na procura da Defensoria Pública e no conseqüente ingresso com pedido judicial.

Trata-se de experiência ainda em curso, mas que demonstra – à saciedade – que a comunidade Quilombola é economicamente hipossuficiente. Entretanto, a vulnerabilidade dos mandiranos decorre em tão maior medida quando se atenta para a trajetória histórica por eles trilhado. Caminho de luta que exige a atuação da Defensoria Pública, enquanto instituição densificadora do regime democrático e de seus objetivos, dentre os quais se destaca a redução das desigualdades sociais.

9.1.d. COMUNIDADE QUILOMBOLA DE BOMBAS

Do relato desta experiência, verificar-se-á que, aliada à pobreza e ao pertencimento à minoria étnica, existe outra causa de vulnerabilidade dos Quilombolas que produz especiais dificuldades para que sejam exercidos – com plenitude perante o sistema de justiça – os direitos reconhecidos no ordenamento jurídico. Está-se referindo ao isolamento físico e à inexistência de vias de acesso a comunidade como práticas ambientalmente racistas e etnocidas¹⁴⁶.

A comunidade de Bombas só é acessível por meio de trilha extremamente sinuosa e irregular, que não permite a circulação de veículos automotores, de modo que cerca de 85 Quilombolas só conseguem se deslocar a pé ou no lombo de animais, por trajeto que demora cerca de três horas. De fato, o quilombo não conta com água encaçada, esgotamento sanitário, energia elétrica, telefones. As unidades escolares se encontram em estado precário e adotam pedagogia incompatível com a realidade e a especificidade do grupo. De mais a mais, só se oferece o ensino fundamental, em classes multisseriadas, exigindo que os jovens abandonem o quilombo caso pretendam concluir o ciclo de formação básica. O atendimento médico não é regular nem suficiente para as necessidades dos pacientes, que precisam se deslocar até mesmo para aquisição de medicamentos, quando fornecidos. A retirada de doentes pela trilha é um grave problema para os moradores, que têm dezenas de histórias para contar sobre situações em que foi necessário fazê-lo. Além disso, não há possibilidade de escoamento do excedente de produção. Todas essas circunstâncias infelizmente tornam a permanência da comunidade inviável, traduzindo-se em expressão de racismo ambiental e produzindo – de modo perverso – o etnocídio da população Quilombola.

146 Sobre etnocídio: BRITO, Antonio José Guimarães. Etnicidade, Alteridade e Tolerância. In: COLAÇO, Thais Luzia (org.). *Elementos de Antropologia Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 50: “Segundo Panof e Perin (1979, p. 67), coube a Robert Jaulin o mérito de introduzir a palavra etnocídio nos estudos etnológicos.”

Sobre racismo ambiental: PACHECO, Tânia. *Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor*. In: <http://racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/tania-pacheco/desigualdade-injustica-ambiental-racismo/>, acesso em: 28 de agosto de 2013: “Chamamos de Racismo Ambiental as injustiças sociais e ambientais que recaem de forma desproporcional sobre etnias vulnerabilizadas. (...) O Racismo Ambiental não se configura apenas através de ações que tenham uma intenção racista, mas igualmente através de ações que tenham impacto racial, não obstante a intenção que lhes tenha dado origem. Não usamos o termo ‘etnias vulnerabilizadas’ por acaso, na nossa definição. Estamos, de um lado, combatendo o racismo, mas, de outro, recusando a noção de ‘raça’, no que diz respeito a seres humanos. Fazemos questão de estabelecer de forma inquestionável que essas ‘etnias’ compreendem mais que as populações negras, a começar pelos povos indígenas, ‘donos’ originais deste território e submetidos a um verdadeiro genocídio.”

Para fazer prova dessa circunstância, o Defensor Público Andrew Toshio Hayama, um dos subscritores da petição inicial, vistoriou o local em dezembro de 2013 e atestou a situação de isolamento da comunidade, que, hoje, não significa, como outrora, refúgio e proteção para os Quilombolas, mas abandono e invisibilidade. A palavra de ordem precisa ser reconhecimento, pois há toda uma história a resgatar e dignidade a reafirmar.

Neste ponto, impende destacar a importância das visitas *in loco*, que dialogam com a humanização do sistema de justiça e com os valores esposados nas Regras de Brasília, e são eficaz estratégia na construção da fundamentação fática do pedido, assim como se destina a reunir o conteúdo probatório de ações coletivas. Além disso, tais visitas encontram apoio na função institucional da Defensoria Pública insculpida no art. 4º, X da Lei Complementar n. 80/94, posto que para promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais das pessoas em situação de vulnerabilidade são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Na experiência ora relatada, a visita foi manejada com sabedoria e adequação, tendo sido capaz de exemplificar algumas das violações de direitos perpetradas contra a comunidade Quilombola de Bombas, localizada no município de Iporanga (interior de São Paulo), que redundaram no ajuizamento de ação civil pública em face do estado de São Paulo, do Itesp (Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo José Gomes da Silva) e da Fundação Florestal (Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo), sendo certo que tramita perante o juízo da Comarca de Eldorado/SP¹⁴⁷.

A ACP tem como objetivo primordial provocar o poder público a reconhecer oficialmente o território étnico dos Quilombolas. De modo urgente e com natureza de antecipação dos efeitos da tutela de mérito pretendida, pugna-se pela construção de uma estrada de acesso ao território de Bombas, assim como pela elaboração de um plano de gestão compartilhada entre Quilombolas e gestores da área de conservação de proteção integral.

147 Foi autuada sob o número 0000522-11.2014.8.26.0172.

As unidades de conservação (UC) de proteção integral, via de regra, são incompatíveis com a presença humana no local. Se por um lado é fácil observar que a UC (Petar) foi criada por força de decreto estadual da década de 1950 e, portanto, relativo a momento muito posterior à época de ocupação do território pela comunidade Quilombola; por outro lado, o fato de o território Quilombola coincidir em grande parte com o da UC produz uma série de colisões de interesses. Neste sentido, o plano de gestão tem a finalidade de garantir a regulamentação e autorização para exercício das atividades tradicionais dos Quilombolas, como extrativismo de baixo impacto ambiental e roça de subsistência, em vez de sua criminalização, que os impede de usufruir de políticas públicas especiais à população etnicamente diferenciada.

Repita-se que ação coletiva guarda o escopo, primeiro e último, de reconhecimento da comunidade Quilombola, com outorga do título em nome da associação dos remanescentes de quilombo de Bombas, uma vez que estão presentes os requisitos para o reconhecimento de comunidade Quilombola: ancestralidade, etnicidade, identidade e territorialidade.

Deste reconhecimento decorreriam o levantamento fundiário no território Quilombola pleiteado, para desintrusão de eventuais ocupantes não Quilombolas por meio de pagamento de indenizações aos de boa-fé, sem necessidade de desapropriação, considerando que se trata, desde 1958, de área pública estadual (Petar), tudo com a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome da Associação dos Remanescentes de Quilombo de Bombas e com a revogação ou invalidade (a depender da tese acolhida) do Decreto Estadual n. 32.283, de 19 de maio de 1958, que criou o Petar, apenas no tocante à sua incidência sobre o território Quilombola de Bombas reivindicado.

Em tom sucessivo e subsidiário, formula-se pedido em hipótese de manutenção da área pertencente ao território Quilombola como unidade de conservação de proteção integral (sem fulminação do decreto estadual que criou o Petar em 1958), qual seja: que o juiz reconheça a possibilidade de coexistência do território Quilombola

e da unidade de conservação, uma vez que o vínculo histórico entre o grupo e o território e as atividades ali praticadas seguem o padrão Quilombola de convivência com a biodiversidade.

Trata-se de atuação na seara coletiva que exemplifica caso de manejo de ação civil pública como estratégia para provocar convergência de interesses no sentido de produzir concerto de vontades dos atores sociais, voltado à densificação dos direitos dos Quilombolas. Por esta razão, foi elaborado pedido de suspensão do processo pela Defensoria Pública. O requerimento foi deferido pelo juízo pelo prazo de 60 dias, durante os quais se pretende investir na viável composição dos interesses envolvidos.

Observe-se a vantagem desse caminho. A despeito de ser possível o argumento no sentido de que seria possível uma solução extrajudicial coletiva, independente do ajuizamento da ação civil coletiva, a distribuição da demanda cria um novo elemento de embaraço e coerção a ser manejado na defesa das comunidades Quilombolas. Nesta experiência – que soma oportunidades em que foram firmados compromissos, todos inefetivos e ineficazes, observa-se uma vontade e propensão dos réus de celebrar acordos. Contudo, essa suposta boa-fé não se espalha para o momento de cumprimento do acordo. Assim sendo, utilizar a estratégia de suspender a ação para investir na solução extrajudicial não impede que o caminho judicial seja retomado, caso a aludida solução não prospere, ao mesmo tempo em que a suspensão produz uma espécie de “coerção”, exercida pelo Poder Judiciário.

9.1.e. PARQUE TAQUARI E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS DO VALE DA RIBEIRA

A experiência a seguir relatada refere-se à hipótese em que o fator preponderante da vulnerabilização de comunidades Quilombolas, indígenas, caiçaras e de camponeses (assentados extrativistas) consiste na falta de acesso a informação pública, que, por sua vez, obstaculiza o exercício do direito de participação democrática, previsto no ordenamento jurídico para o processo de criação de unidades de conservação¹⁴⁸. Nesse sentido, é causa de vulnerabilidade, nos moldes

propugnados pelas Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade.

É o que justifica, a propósito, a atuação da Defensoria Pública, que apurou a existência de inúmeras irregularidades no processo administrativo de criação pelo estado de São Paulo do Parque Estadual Taquari. Seu território estaria limitado à cidade de Eldorado, especificamente a um território particular ocupado pela chamada Fazenda Nova Trieste. Contudo, a zona de amortecimento¹⁴⁹ poderá atingir comunidades vizinhas de três cidades, quais sejam: a mesma Eldorado, Iporanga e Sete Barras.

Sem questionar a premente necessidade de tutela da biodiversidade, aliás (e não se trata de mera coincidência!), rica e abundante na região do Vale do Ribeira, ancestralmente ocupada por populações tradicionais (indígenas, Quilombolas, caiçaras, caboclas etc.) amigas históricas da floresta, *locus* e condição para subsistência étnica, faz-se necessário registrar, desde logo, que a questão central da Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública¹⁵⁰ dialoga com o espaço afetado pela Unidade de Conservação.

Ele não se limita apenas ao imóvel particular Fazenda Nova Trieste, cuja proprietária acompanhou o estudo técnico realizado e recebeu visitas de autoridades e de profissionais envolvidos na proposta. Mas inegavelmente, nos termos do Decreto Estadual de SP n. 60.302/14 (o qual exige a instituição, em todo Parque criado, de sua respectiva zona de amortecimento), avança sobre comunidades tradicionais já reconhecidas e assentamento de pequenos produtores e extrativistas, o que é inadmissível, se a eles não se ofertam informações e condições de participação.

148 Sobre unidades de conservação, vide Lei n. 9.985/2000, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.html.

149 Na definição do inciso XVIII, artigo 2º, da Lei n. 9.985/2.000, zona de amortecimento é “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”. Não se trata de facultatividade. Ao instituir Unidade de Conservação, na modalidade Parque, constitui-se dever a previsão da respectiva zona de amortecimento, como determina o artigo 25 da Lei n. 9.985/2.000. *In verbis*: “Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológico. § 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação. § 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.”

150 Ação Civil Pública n. 0000870-29.2014.8.26.0172 ainda em trâmite perante o juízo único da Comarca de Eldorado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A ação civil pública nasce lastreada em estudos técnicos que demonstram os efeitos danosos nos direitos das populações tradicionais em áreas protegidas. Como levantado no Relatório de Pesquisa do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras da Universidade de São Paulo (Nupaub/USP) acerca dos Povos/Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas no Brasil, publicado em 2011 e que estudou 61 casos, as consequências da implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral resultaram em inúmeros danos e prejuízos aos moradores tradicionais: a) restrição em direitos civis (direito de ir e vir, de inviolabilidade de domicílio) e direitos sociais (acessibilidade, transporte, saúde etc.); b) usurpação do direito ao território ocupado ancestralmente, agravada pelo fato de, em geral, não possuírem título de propriedade das áreas, o que lhes subtrai o direito ao recebimento de indenização por desapropriação, restando-lhes apenas serem realocados; c) desorganização do modo de vida tradicional, em virtude das vedações ambientais impostas ao extrativismo, pesca e roça, ainda que haja plano de manejo; d) proibição do exercício do autogoverno, lançando os moradores a uma situação de subserviência às autoridades impostas pela cultura hegemônica; e) migração de moradores para viverem em condições de vulnerabilidade social no meio urbano, em razão da opressão e, simultaneamente, abandono do poder público, que só se faz presente nas comunidades afetadas pelas regras de proteção integral para mostrar sua face punitiva; f) demora na definição da situação, engendrando enorme insegurança na vida dos moradores que é conveniente ao Estado, o qual se exonera da obrigação de reassentamento e eventual indenização; g) restrição ou desestímulo à preservação do patrimônio cultural imaterial, como as festas, o fandango, os mutirões etc. e incentivo a atividades de geração de renda como o ecoturismo e o artesanato; h) destruição ambiental por ações de terceiros, como cortadores de palmito, madeireiros, mineradores etc., encorajados pela retirada de moradores tradicionais e pela ausência de fiscalização adequada por parte do poder público; i) danos morais individuais e coletivos ao grupos etnicamente diferenciados.

Existe, portanto, um risco de as comunidades tradicionais terem seus territórios significativamente afetados e limitados pela zona de amortecimento que decorrerá obrigatoriamente da instituição da Unidade de Conservação do tipo Parque Estadual. Perigosa, neste sentido, é a omissão do estudo de impacto ambiental ao tratar do entorno, que meramente descreve a organização das comunidades do entorno, sem apurar minimamente os impactos econômicos e sociais do Parque Estadual e da zona de amortecimento, que invadirá os domínios territoriais destes agrupamentos imediatamente vizinhos.

A omissão tem o efeito perverso, ao obstar a compreensão plena da proposta, de inviabilizar o contraponto e a participação qualificada das comunidades afetadas, que, como pressuposto para eventual problematização e contestação, precisam saber quais direitos estão em jogo.

Portanto, fulcrada na tese do devido processo sócioambiental garantista, esta, por sua vez, densificadora do ideal de democratização do sistema de justiça com a submissão da jurisdição ao processo e expandindo-o a todos os tipos de manifestação estatal: legiferante, judicial e administrativa, a pretensão da ACP não se resume a forçar o juízo à apreciação definitiva quanto à viabilidade e necessidade de implementação do Parque Estadual, muito menos cercear o desenvolvimento do debate democrático acerca da proposta de sua criação. Pelo contrário. Objetiva-se viabilizar o trâmite democrático e participativo das pessoas em situação de vulnerabilidade do entorno do Parque Estadual Taquari.

Em um primeiro momento, o Judiciário paulista conferiu liminar no sentido de suspender o procedimento de criação do parque, determinando a abstenção da realização de audiência pública agendada para maio de 2014. Fundamentando seu *decisium* no aperfeiçoamento do processo decisório do ente público e “no risco da ausência do presente provimento jurisdicional, na medida em que o procedimento de criação do parque em debate encontra-se em vias de finalização sem que se tenha oportunizado, aparentemente, um amplo debate acerca do referido processo, gerando riscos reais

aos assistidos pelo autor, especialmente considerando a ausência de estudo relacionado ao impacto aos confrontantes da área”.

Contudo, posteriormente, em novembro de 2014, pressionado pelo estado de São Paulo, e sem informações quanto à vinda do estudo sobre a zona de amortecimento, o r. juízo revogou a liminar inicialmente concedida para “permitir a retomada do processo de criação do unidade ambiental”, fundado no transcurso de mais de seis meses da data de ciência dos fatos, que permitira a conclusão de ter havido tempo suficiente para que os autores se inteirassem do processo de criação, ou mesmo preparassem defesa de suas áreas. Decidiu, ainda, que teria havido inversão de urgências, que agora estaria fundada no risco de perda dos recursos para a criação do parque, com o fim daquele ano.

O cenário judicial não está definido e o jogo ainda pode virar, novamente, em favor dos guerreiros ancestrais, que continuam a lutar pelo direito aos seus territórios étnicos e/ou tradicionais. De todo modo, este é um exemplo muito rico de atuação da Defensoria Pública que preconiza a aplicação do conceito de pessoas em situação de vulnerabilidade, da regra (3), para além do rol apresentado naquele documento internacional e sim, em certa medida, sobrepondo-se a ele.

Considerando que as pessoas do entorno do parque estadual Taquari formam um grupo heterogêneo, não necessariamente, todo ele seria composto por populações tradicionais. Nesse viés, o elo homogenizante é exatamente a vulnerabilização pelo inaccessível a informações, o que impediu o exercício do direito a participação democrática.

9.1.f. PARQUE DE IPORANGA E AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS DO LAJEADO

O caso da unidade de conservação, na modalidade Parque Municipal Iporanga, que ainda pende de criação, atinge a comunidade da localidade do Lajeado e seria criado à revelia da população afetada.

Trata-se de atuação defensorial que, pelos braços do mandado de segurança, busca proteger os atingidos por ato do poder público

municipal eivado de ilegalidade e de abuso de autoridade. Os grupos residentes na comunidade do Lajeado estão socialmente vulneráveis e politicamente invisíveis, de modo que são pessoas que encontram especiais dificuldades para exercer, com plenitude, perante o sistema de justiça os direitos previstos no ordenamento. Seja em razão do fator de pertencimento a minoria étnica (Quilombolas), seja em razão de situação pobreza da população local (tanto quanto a bens materiais quanto a acesso ao devido processo legal ambiental). Seja, ainda, em razão do risco de deslocamento interno (causa de vulnerabilidade nominada pelas Regras de Brasília na regra n. 14).

Um olhar inicial sobre o caso mostra a importância de se destacar dois momentos de sua evolução. O primeiro, no qual a solução de proteção de comunidades Quilombolas e tradicionais nos territórios afetados foi alcançada extrajudicialmente. Movimentos sociais e a sociedade civil organizada reivindicaram a revogação do decreto original que desapropriava área para criação do parque e que ameaçava trecho de remanescentes de Quilombolas de Bombas e de Porto Velho. Conseguiram. Diante de substancial pressão, o município recuou e revogou o 1º decreto.

Não se esperava, entretanto, o golpe baixo e imediato perpetrado no mesmo dia. O poder público municipal produziu novo decreto, desta vez excluindo da desapropriação os territórios pertencentes a comunidades Quilombolas oficialmente reconhecidas. Contudo, o novo ato, por não ter sido fruto de estudo do território, pode estar atingindo outros remanescentes, que se encontram em situação de invisibilidade ou até mesmo alienação ética.

Em razão do 2º decreto, inaugura-se o segundo momento, judicial, consubstanciado em mandado de segurança¹⁵¹. A Defensoria Pública identificou que a lesão ao direito líquido e certo dos imetrantes consiste no desrespeito explícito às garantias processuais ambientais previstas no Sistema Nacional de Conservação (necessidade de consulta prévia e de estudo técnico antes do ato conformador da unidade de conservação, bem como proibição de decreto de

151 Mandado de Segurança atuado sob n. 0000861-38.2012.8.26.0172 tramitou perante o r. juízo único da Comarca de Eldorado do Estado de São Paulo.

desapropriação antes da criação do parque natural municipal) e em evidente desvio de finalidade do ato expropriatório.

Os impetrantes possuem o direito de ver respeitado o devido processo ambiental para criação da Unidade de Conservação, previsto na Lei n. 9.985/2000, garantia de higidez e legitimidade da decisão administrativa. Além disso, têm o direito de não sofrerem intervenções absurdas e ilegais na posse ou propriedade de seus imóveis.

De outra banda, o ato atacado, claramente, é ilegal e padece de desvio de finalidade, devendo ser declarado nulo, tendo em vista que ameaça o direito de propriedade/posse dos impetrantes e fere a garantia do devido processo legal ambiental, desrespeitando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) e atendendo interesses particulares.

O caso em tela exemplifica violação do Snuc, uma vez que inicia com o decreto de declaração de utilidade pública de área para fins de desapropriação, quando este momento deveria ser a culminância do procedimento¹⁵².

Além disso, é óbvio que a realização de consulta ou audiência pública em momento posterior à definição dos limites do parque as esvazia de qualquer sentido, pois o objetivo é justamente que oportunize o debate sobre o tema, e as discussões geradas devem ser consideradas no processo decisório. Não servem para tanto consultas ocorridas após o ato administrativo atacado.

Ressalte-se, todavia, que a estratégia utilizada no mandado de segurança não foi evitar a criação do parque municipal, nem demonizar atos tendentes à proteção ambiental. Ainda que se tenha defendido uma concepção de proteção para além da de “natureza intocada”.

152 Insta destacar que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, lido em conjunto com o Decreto n. 4.340/2002 e detalhado pela Instrução Normativa ICMBIO n. 5, de 15 de maio de 2008, formata um autêntico modelo procedimental, que deve, no caso de criação de Parques, ser desmembrado em fases, logicamente concatenadas e regidas pelo devido processo ambiental: 1) ato de abertura/início do procedimento administrativo; 2) elaboração de estudos técnicos; 3) realização de consulta pública; 4) ato de criação da Unidade de Conservação (Parque Municipal); 5) Decreto expropriatório.

Exatamente por essa razão, e corroborando a preocupação hodierna (justa, legítima e ainda incipiente) com o destino das comunidades tradicionais que habitam o local inconciliável com a presença humana e que, em grande medida, foram responsáveis pelo estado de preservação e conservação ambiental da área, objeto de intervenção estatal, dispositivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação regulam a forma como ocorrerá a convivência após a criação da unidade e a conciliação, ainda que provisória e temporária, entre a existência de moradores e a dinâmica da modalidade e categoria de proteção escolhidas.

Somente se pleiteou o direito de ver respeitado um processo previsto em lei para tanto, o que restringiu o debate ao âmbito da legalidade (formal e material), passível de controle judicial.

No que tange ao desvio de finalidade do decreto expropriatório, a atuação demonstrou que o agente público (prefeito de Iporanga/SP) não agiu motivado pelo interesse público. Ao contrário. Mencionou, expressamente, que o interesse na criação da unidade de conservação é de um grupo de empresas da região de Campinas/SP, interessados na compensação ambiental.

Observa-se nessa situação o lado mais escandaloso e promíscuo da relação público-privada: a encampação da máquina administrativa para satisfazer interesses econômicos, sem nem mesmo se importar com a comunidade local e com as agruras que sofrerão, sem nem mesmo dar-lhes chance de manifestarem-se conforme assegura a lei.

Acolhendo todos os argumentos aduzidos pela Defensoria Pública, a sentença proferida pelo r. juízo único da Comarca de Eldorado do Estado de São Paulo foi de procedência integral, tendo sido a segurança concedida “para reconhecer a nulidade do decreto municipal, ato de efeitos concretos, editado pelo senhor prefeito municipal de Iporanga/SP, confirmando a liminar, restando nulos de pleno direito quaisquer atos praticados com base neste decreto municipal, desde sua edição”.

Contudo, em sede de reexame necessário¹⁵³, a sentença foi parcialmente reformada pelo TJ de SP, o que motivou interposição de embargos declaratórios com efeitos infringentes, que pretendem apenas extirpar contradição contida no acórdão que, apesar de reconhecer a nulidade do procedimento, mantém a higidez do decreto desapropriatório deflagrador do processo administrativo de criação de unidade de conservação que, desde o início, delimitou e definiu áreas para aquele fim, em desrespeito às normas do Snuc.

Os embargos ainda não foram apreciados, assim como também pende de apreciação o recurso especial igualmente interposto pela combatente Defensoria Pública.

153 Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=6614960&cdForo=0&cvlCaptcha=JMtDu>.

A toda evidência, a experiência aqui estudada retrata a encruzilhada entre direito de populações tradicionais, tais como os Quilombolas e camponeses, e o poder/dever do ente público de tutelar intergeracionalmente o meio ambiente, por intermédio de unidades de conservação. Entretanto, aqui, é nítida a manipulação pelo poder público de interesses privados, assim como é corajosa e emblemática a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo que não descurou do dever de atuar como instrumento de democratização do sistema de justiça.

■ CAPÍTULO 10 PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE

As pessoas privadas de liberdade são expressamente mencionadas como grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade nos dispositivos n. 22 e n. 23 das Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade¹⁵⁴ como aquelas que enfrentam especiais dificuldades para exercer, com plenitude, perante o sistema de justiça, os restantes direitos dos quais são titulares.

A privação da liberdade, que só é lícita quando ordenada por autoridade pública competente, quer seja por motivo da investigação de um delito, pelo cumprimento de uma condenação penal, por doença mental ou por qualquer outro motivo, pode – ainda – ser causa amplificadora de fragilidades perante o sistema de justiça, especialmente quando concorre com alguma outra causa de vulnerabilidade enumerada nas 100 Regras.

A análise das experiências apresentadas pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Ceará exemplificam perfeitamente as situações de hipervulnerabilidade que enfrentam as pessoas privadas de liberdade.

154 Documento disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_100-Regras-de-Acesso-%C3%A0-Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 16/10/2014.

10.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO¹⁵⁵

Trata-se de atuação estratégica da Defensoria Pública em sede de tutela individual, na seara da execução penal e dirigida aos egressos do sistema penal que, em razão de sua hipossuficiência econômica, não adimpliram a multa fixada na sentença penal condenatória.

Ostentam o *status* de “egressos do sistema penal” as pessoas condenadas a pena privativa de liberdade pelo prazo que perdurar o período de prova do livramento condicional. Também fazem jus ao mesmo tipo de tutela de Lei de Execução Penal as pessoas que cumpriram na totalidade suas penas privativas de liberdade, pelo período de 1 ano após a data da saída do estabelecimento prisional¹⁵⁶.

A Defensoria Pública identificou que o juízo de execução penal, em hipóteses de execução de sentenças penais condenatórias em que a pena de multa fora aplicada em concomitância com a de privação de liberdade, após o término de cumprimento da pena corporal, declarava extinta a pena privativa de liberdade, sem, contudo, declarar extinta a punibilidade, tudo em razão do inadimplemento da pena de multa.

De decisões como esta, a defesa interpôs mais de 200 (duzentos) agravos em execução perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo porque, com o advento da Lei n. 9.268/96, que modificou o art. 51 do Código Penal, a pena de multa passou a ser considerada dívida de valor, ficando impossibilitada a sua conversão em pena privativa de liberdade. Portanto, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, a pena pecuniária passa a ser de responsabilidade da Fazenda Pública, que poderá ou não executá-la. Assim, logicamente, a punibilidade deve ser extinta, bem como o processo de execução, não podendo subsistir indefinidamente uma situação jurídica adversa ao sentenciado em razão de eventual falta de interesse da Fazenda Pública em executar a sanção pecuniária.

¹⁵⁵ Agradecemos à colega Monica de Melo pelo envio da experiência que foi selecionada para este I Relatório de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade.

¹⁵⁶ A Lei de Execução Penal está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.html.

A subsistência do processo de execução sem extinção da punibilidade, quando ainda pendente o pagamento da pena de multa, tem gerado problemas de várias ordens. Isso porque não há dúvidas quanto à dificuldade do egresso em retornar ao mercado de trabalho, após o cumprimento de uma reprimenda. Deixar o processo de execução em aberto, por tempo indefinido, em razão da pendência da pena de multa, acarreta ao sentenciado uma série de restrições a sua integração social, haja vista que, muito provavelmente, não conseguirá ingressar no mercado de trabalho por não ter condições de apresentar seu título de eleitor e a certidão atualizada do cartório eleitoral, além de impedir o exercício da capacidade ativa eleitoral.

Do atuar consistente e determinado a produzir reformas na jurisprudência, a Defensoria Pública colheu alguns poucos acórdãos favoráveis dos julgamentos dos agravos em execução interpostos. Na maioria dos casos, contudo, o TJ SP negou provimento aos recursos, sob o entendimento segundo o qual, ainda que a multa tenha sido equiparada à dívida de valor, não perderia seu caráter penal, só sendo possível a extinção da punibilidade após o adimplemento integral da pena de multa ou pela verificação de uma das hipóteses previstas no artigo 107 do Código Penal.

Essa postura gerou a interposição de centenas de recursos especiais, com resultados muito positivos no Superior Tribunal de Justiça, como exemplificam os seguintes julgados: 1.457.589; 1.457.588; 1.458.795; 1.446.658; 1.448.339; 1.446.052; 1.459.804; 1.452.896; 1.452.819; 1.449.997; 1.449.343; 1.457.119; 1.441.548; 1.447.950; 1.450.990; 1.464.844; 1.453.776; 1.447.532; 1.463.744; 1.447.371; 1.448.546; 1.451.326; 1.450.534; 1.453.318.

Destaque-se que os recursos extraordinários interpostos ainda pendem de análise de cabimento na instância de origem.

Trata-se de experiência exitosa na qual se vislumbra dupla importância. A uma, exemplifica um tipo de estratégia de litigância pela repetição de pedidos e recursos sobre o mesmo tema, em diversos casos similares como método hábil a obrigar os Tribunais a refletirem sobre ele, tudo com vistas a modificar o estado da arte e provo-

car precedentes jurisprudenciais favoráveis aos interesses de nossos assistidos. Brillhante! Não se poderia dizer menos.

A duas, some-se que a experiência permite a reflexão sobre o alargamento da situação de vulnerabilidade causada pela privação de liberdade para o momento posterior à reconquista da liberdade.

Portanto, com o foco na pessoa do “ex-presidiário”, vítima de uma alta carga de preconceito de toda a sociedade, especialmente do sistema de justiça, o atuar institucional também precisa estar dirigido a afastar ou a minimizar os obstáculos enfrentados pelos egressos para o exercício pleno de seus direitos.

10.2. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS¹⁵⁷

Trata-se de atuação da Defensoria Pública em sede de tutela coletiva, focada na defesa do direito à saúde das pessoas privadas de liberdade.

A experiência enviada – a despeito de dialogar com a ação civil pública n. 0024.10.202.753-9 e de ter sido especialmente importante para o convencimento do juízo no que tange a entrega da tutela de urgência em prol das pessoas presas – consubstancia-se em *Relatório Diagnóstico sobre o descumprimento das obrigações de fazer pelo Sistema de Defesa Social em garantir a atenção à saúde ao privado de liberdade detido nas unidades prisionais*. É o que se analisará.

A ação civil pública versa sobre a inadequação dos cuidados médicos disponibilizados às pessoas privadas de liberdade dentro do sistema prisional mineiro e está pendente de provimento jurisdicional definitivo.

A despeito da atual Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) viger desde 2/1/2014¹⁵⁸, e ser de adesão obrigatória, há muita omissão estatal na sua implementação.

¹⁵⁷ Agradecemos às colegas Ana Cláudia da Silva Alexandre e Maria Auxiliadora Viana Pinto pelo envio da experiência que foi selecionada para este I Relatório de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade.

¹⁵⁸ Disponível em: http://bvsm.sau.gov.br/bvsm/sau/legis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html. Acesso em: 20/11/2014.

Na *vacatio legis* (da publicação da política em janeiro de 2014 até a data limite para adesão dos entes federativos, qual seja: 31/12/2016), os entes federativos devem guiar-se pela Portaria Interministerial n. 1777/MS/MJ, de 9/9/2003¹⁵⁹, que prevê metas e ações garantidoras de direitos há mais de dez anos. Contudo, a avaliação do quadro atual do sistema penitenciário mineiro, levantada em exemplo paradigmático de atuação extrajudicial institucional que dialogou com a atuação judicial, demonstrou a situação de extrema fragilidade das pessoas privadas de liberdade que veem negado seu direito à saúde.

O Relatório mencionado, por si só, já é um exemplo exitoso das potencialidades da atuação institucional articulada. O levantamento dos dados que o Relatório avalia foi possível graças ao empenho de todos os Defensores Públicos que atuam no Programa Libertas da DPMG¹⁶⁰ e que se dedicaram a reunir dados sobre a situação da atenção à saúde das pessoas presas.

A análise dos dados reunidos destaca que o baixo número de profissionais da área médica e a escassez de recurso presentes no sistema prisional comprovaram a inadequação e as inúmeras falhas no atendimento à população carcerária. Constatou-se que a falta de atendimento em tempo hábil agrava lesões e ocasiona óbitos, verdadeiros homicídios por omissão imprópria. Verificou-se – ainda – a alarmante falta de profissionais especializados para fazer o acompanhamento de dependentes de droga e portadores de transtornos mentais.

Outro dado que salta aos olhos e que já foi apontado como violador de direitos humanos por organismos de monitoramento internacional¹⁶¹ é a subordinação dos serviços de saúde aos serviços de segurança. Nesse sentido, a demora ou falta do veículo utilizado para o

159 Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B65B5ED47-662E-4837-8B70-3AAB55512DA5%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>. Acesso em: 20/11/2014.

160 O programa foi extinto no dia 31/5/2014.

161 Vide itens 36 a 51 do Relatório elaborado pelo Subcomitê para a Prevenção da Tortura das Nações Unidas (SPT), órgão estabelecido em virtude do Protocolo Facultativo da Convenção da ONU contra a Tortura relativo a visita realizada no Brasil em setembro de 2011. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/tortura/relatorio_visita_ao_Brasil_subcomite_prevencao_tortura_jun2012. Acesso em: 20/11/2014.

transporte para o atendimento médico tem gerado grandes prejuízos¹⁶², sendo certo que os números apurados, até o momento, em relação a não execução de atendimento médico por falta de escoltas são expressivos¹⁶³ e preocupantes.

Trata-se – a toda evidência – de experiência digna de menção neste I Relatório da Atuação da Defensoria Pública em prol das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, uma vez que, para além da eficácia relacionada à influência na convicção do juízo que proferiu a decisão interlocutória parcialmente antecipativa dos efeitos da tutela pretendida na ação civil pública e que determinou que o estado de Minas Gerais disponibilizasse um médico clínico geral em cada estabelecimento prisional, destaca-se o exemplar atuar estratégico, organizado e direcionado da Defensoria Pública em prol da população carcerária de Minas Gerais.

10.3. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ¹⁶⁴

Trata-se de paradigmática atuação defensorial, na seara da defesa do direito à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema penitenciário com transtornos mentais, para a qual convergem diversos órgãos da Defensoria Pública, unidos no enfrentamento de causas de vulnerabilidade sobrepostas, quais sejam: pobreza, privação de liberdade, incapacidade por doença mental e, em certas ocasiões, gênero.

As experiências a seguir relatadas são exemplos de atuações individuais, coletivas e promocionais de direitos, coordenadas estrategicamente pelo Grupo de Trabalho “Pessoas com Transtornos Mentais e Sistema Carcerário”, criado pela Portaria do Defensor Geral n. 1112/2013¹⁶⁵.

162 A escolta para atendimento externo no SIPEN MG é realizada em sua maioria através da CENTRAL INTEGRADA DE ESCOLTA.

163 Na ordem de 912 falta de atendimento por falta de escolta. Somam-se 25 óbitos em unidades prisionais e 18 óbitos hospitalares. Não há expressa menção ao período do levantamento dos dados, no Relatório.

164 Agradecemos aos colegas Gina Kerly Pontes Moura pelo envio da experiência que foi selecionada para este I Relatório de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, assim como a todos os colegas que compõe o GT sobre Pessoas com Transtornos Mentais e Sistema Carcerário: Marta Maria Gadelha Monteiro, Maria Regina de Pontes Araújo, Luíza Nívea Dias Pessoa, Dani Esdras Cavalcante Feitosa e Régis Gonçalves Pinheiro.

165 A portaria foi publicada no DOE/CE, série 3, ano V, n. 207, em 4/11/2013. O grupo de trabalho será denominado GT.

O GT, criado com a motivação dada pelos múltiplos casos de pessoas com transtornos mentais, que permanecem inseridas dentro do sistema penitenciário pela ausência de estabelecimento adequado ou de vagas nas residências terapêuticas, reúne os seguintes órgãos de atuação da Defensoria Pública: (1) Nuapp – Núcleo de Assistência aos Presos Provisórios e às Vítimas de Violência; (2) Núcleo Especializado em Execuções Penais; (3) Núcleo da Capital das Defensorias Públicas Criminais; (4) Núcleo de Defesa da Saúde; (5) Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas.

Os objetivos e atribuições do GT são claros. A ele cabe, em primeiro lugar, inspecionar os locais onde são cumpridas medidas de segurança e internações provisórias no estado do Ceará. Por ocasião das vistorias realizadas foram produzidos relatórios, que contaram com apoio transdisciplinar, inclusive de profissionais de outras instituições, demonstrando as possibilidades de um desenho interinstitucional com potência para densificar a função institucional de fiscalização delineada no art. 4º, inciso XVII da LC n. 80/94, com as modificações produzidas pela LC n. 132/09.

Saliente-se, neste íterim, que as atividades do GT alargaram – em prol da mais ampla defesa dos direitos das pessoas com transtornos mentais – as instituições fiscalizadas. Além dos manicômios judiciais, também foram vistoriadas as residências terapêuticas (RT) que recebem pacientes psiquiátricos sem vínculos familiares, conforme determina a Lei n. 10.216/2001¹⁶⁶.

A inclusão da inspeção em RTs é emblemática. Demonstra a preocupação com a pessoa privada de liberdade com transtorno mental durante o cumprimento da medida de segurança no sistema penitenciário e após sua inclusão no serviço de saúde das RTs. Verdadeira atuação holística da DP do Ceará, viabilizada pela instituição e instrumentalização do GT, que é elemento de convergência de diversos atores e saberes. Esse cuidado pode identificar que nas RTs

166 A Lei Antimanicomial está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm. Antes da lei reforçar a política antimanicomial, a questão das residências terapêuticas foram instituídas pela Portaria / GM 106, de 11 de fevereiro de 2000, disponível em: http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/legislacao/arquivo/27_Portaria_106_de_11_02_2000.pdf.

há ausência de atividades externas e convívio social, que prejudicam sobremaneira a diretriz orientadora de reintegração da pessoa portadora de transtorno mental na comunidade. E, ao mesmo tempo, enaltecer o modelo que deve ser fomentado.

Das vistorias, veio a prova de que as mulheres com transtorno mental sofrem de modo mais perverso o encarceramento, uma vez que não há hospital de custódia para mulheres no sistema penitenciário estadual.

Em um segundo plano, destacam-se as atividades do GT de índole individual, consistentes em solicitar junto aos órgãos responsáveis vagas em residências e comunidades terapêuticas, assim como a consequente propositura de ações judiciais¹⁶⁷.

O GT acumula, ainda, o objetivo de construção coletiva de soluções, uma vez que tem a missão de organizar reuniões e audiências públicas sobre a temática para a qual foi criado. Por essa razão, foi realizada, no auditório da Defensoria Pública, no dia 30/5/2014, uma Audiência Pública que deu publicidade ao trabalho¹⁶⁸.

Em um terceiro plano, na seara da atuação coletiva extrajudicial, merecem menção as duas recomendações¹⁶⁹ expedidas pelo GT, em outubro de 2014, que desdobraram e condensaram o intercâmbio proporcionado pela audiência pública.

A Recomendação 01 do GT se concentra na luta pela criação de hospital de custódia ou de unidade psiquiátrica destinado ao público feminino e na luta pela legalidade na elaboração de laudos psiquiátricos com respeito aos critérios de ética médica.

167 Citem-se dois casos emblemáticos: Juvenal Raimundo da Silva, o paciente que mais tempo tem de institucionalização no Brasil, privado de liberdade desde 1968, conforme processo 101/68 da Comarca de Ipaumirim/CE. E o da D. Mariazinha, Maria Lucideide da Silva, abandonada por seus familiares, conforme processo VEP/CE n. 0039293-20.2009.8.06.0001. Ambos conseguiram inclusão em RT por labor árduo e incansável da Defensoria Pública do Estado do Ceará, que, em audiência pública, contou que: "Foi fascinante encontrar o Sr. Juvenal e a Mariazinha em outro contexto. Ambos apresentavam melhora considerável na aparência. Enquanto o Sr. Juvenal arriscou alguns passos na nossa presença, Mariazinha fez questão de afirmar que agora iria se casar."

168 Foram apresentadas as seguintes propostas de encaminhamento pela DP CE: 1) a criação, para o público feminino, de hospital de custódia ou unidade psiquiátrica com estas características em conformidade com a Lei de Execução Penal; 2) a necessidade de atuação interterritorial entre os entes públicos ligados aos sistema penitenciário e à rede pública de saúde estadual e municipal; 3) a ampliação do número de Residências Terapêuticas, de modo que possa atender também às necessidades oriundas do sistema penitenciário.

169 O GT da DP do Ceará entende por recomendação, o instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, com o propósito de estimular a adoção de medidas práticas urgente, a fim de que sejam cumpridas as normas relativas aos direitos da população carente e vulnerável.

A Recomendação 02 do GT foi mais contundente ao fixar prazo de 90 dias ao município de Fortaleza para promover a ampliação do número de vagas em residências terapêuticas, de modo que possam servir como alternativa de moradia, também, aos egressos do sistema penitenciário que apresentem transtorno mental e não contem com suporte adequado na comunidade.

As recomendações são interessante instrumento de construção de uma demanda coletiva que pode ser solucionada extrajudicialmente, além de funcionar como elemento de constituição em mora e prova da omissão estatal.

Se é certo que o portador de transtorno mental já sofre o distanciamento e é alvo de preconceito erguido pelo sentimento de medo, sarcasmo ou repugnância na ordem de uma cultura de exclusão, o doente mental egresso do sistema carcerário agrega outro fator que acentua consideravelmente a sua exclusão social. Nesta ordem, é dever institucional da Defensoria Pública prover mecanismos que permitam o pleno exercício de seus direitos e a sua reinserção social, como redutor da desigualdade apresentada.

Trata-se de atuação interinstitucional de índole estratégica que tem produzido efeitos estruturais e para a coletividade de pessoas com doença mental no sistema penitenciário do Ceará.

■ CAPÍTULO 11 PESSOAS USUÁRIAS DE TRANSPORTE COLETIVO

11.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO¹⁷⁰

Trata-se de ação civil pública elaborada pelos Defensores Públicos titulares do núcleo em Açailândia/MA, Igor Raphael Novaes Santos e Vitor Eduardo Tavares de Oliveira, e pelas promotoras de justiça Camila Leite e Samira dos Santos, para que o município de Açai-

170 Agradecemos aos colegas Defensores Públicos Igor Raphael Novaes Santos e Vitor Eduardo Tavares de Oliveira pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

lândia promova o transporte público intermunicipal. Nesse sentido, a tutela coletiva visa assegurar o direito constitucional de ir e vir, mediante transporte público, da população em geral, dos estudantes (que têm passe estudantil), dos idosos, e, principalmente, dos deficientes, os quais já possuem, em muitos casos, a mobilidade reduzida. A tutela coletiva promovida em conjunto com o Ministério Público Estadual atendeu, conseqüentemente, várias situações onde se configuram condições de vulnerabilidade.

A empresa OAM Transportes e Turismo LTDA-ME/Viação São Francisco era a concessionária do serviço de prestação e exploração do transporte coletivo de passageiros em Açailândia até o dia 22 de março de 2014, a partir de quando rescindiu unilateralmente o contrato firmado com o município de Açailândia no ano de 2010, fazendo cessar integralmente suas atividades de transporte urbano nesta cidade.

Após a cessação das atividades da Viação São Francisco no município, a Prefeitura Municipal de Açailândia permaneceu inerte em relação ao problema social gerado pela falta de transporte coletivo, eximindo-se do seu dever de regularizar o serviço de maneira imediata, bem como de lançar o processo licitatório necessário para a contratação de nova empresa idônea e capacitada a prestar o serviço público essencial então suspenso de forma abrupta e irregular.

A partir de então, o transporte coletivo em Açailândia foi assumido em sua integralidade pelos táxis-lotação, os quais passaram a exercer o serviço público outrora prestado pela Viação São Francisco, fazendo-o de maneira também irregular e sem observar as determinações legais quanto às distinções existentes em relação ao transporte de pessoas idosas e de estudantes.

Diante desse quadro, após tentativas de conciliação e solução extrajudicial do problema, todas sem sucesso, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado do Maranhão ajuizaram Ação Civil Pública em prol dos moradores de Açailândia, mostrando a importância do trabalho conjunto em prol das pessoas em condição de vulnerabilidade.

A ACP teve a liminar deferida pelo juiz da comarca, Ângelo Antonio dos Santos, que deu um prazo de cinco dias, após a data de decisão da sentença, para a contratação e normalização da prestação do serviço de transporte com pena de multa diária de R\$ 10 mil, em caso de descumprimento judicial. A tutela antecipada fixou a responsabilidade solidária do município e de sua gestora, a prefeita Gleide Santos.

No intuito de reparar o prejuízo dos cidadãos prejudicados com a falta de transporte público e das pessoas que pagaram o moto-táxi, sem a necessidade para tanto (estudante, deficiente e idoso), foi requerida, no mérito, a condenação do município de Açailândia para pagar o valor de R\$ 1.000,00 (um milhão), referente ao dano moral coletivo.

■ CAPÍTULO 12

PESSOAS BENEFICIADAS COM PROGRAMAS DE CULTURA OU ALFABETIZAÇÃO JURÍDICA

12.1. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO¹⁷¹

O projeto “Voz da Defensoria Pública” visa promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, em consonância com as 100 Regras de Brasília n. 26 e 27: *“(26) Promover-se-ão actuações destinadas a proporcionar informação básica sobre os seus direitos, assim como os procedimentos e requisitos para garantir um efetivo acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. (27) Incentivar-se-á a participação de funcionários e operadores do sistema de justiça no trabalho de concepção, divulgação e capacitação de uma cultura cívica jurídica, em especial daquelas pessoas que colaboram com a administração da justiça em zonas rurais e nas áreas desfavorecidas das grandes cidades.”*

171 Agradecemos aos colegas Defensores Públicos Clara Welma Florentino e Silva, Igor Raphael De Novaes Santos, Thiago Manoel Cavalcante Amin Castro e Vitor Eduardo Tavares de Oliveira, pelo envio do caso que foi selecionado para este Relatório de Pessoas em situação de vulnerabilidade.

O Núcleo Regional da Defensoria Pública de Açailândia/MA (DPE-MA) é composto por quatro Defensores Públicos, Clara Welma Florentino e Silva, Igor Raphael De Novaes Santos, Thiago Manoel Cavalcante Amin Castro e Vitor Eduardo Tavares de Oliveira, que atuam nos seguintes ramos do direito em prol dos necessitados açailândenses: Direito de Família, Direito Penal, Direito do Consumidor, Direito à Saúde, Direito à Educação, Execução Penal, Direito da Criança e Adolescente, Direito do Idoso, Direito de Vizinhança, Direito da Mulher vítima de violência, população LGBT, Registros Públicos, Direito dos Deficientes e outros.

O referido Núcleo Regional elaborou o projeto “Voz da Defensoria Pública”, realizando parceria com o *Jornal do Maranhão* (local) e a *Rádio Marconi FM* (local) para que toda semana uma coluna sobre direitos seja publicada no jornal escrito e uma entrevista sobre determinado tema do direito seja concedida na rádio local.

A iniciativa ajuda a esclarecer a comunidade local sobre as atribuições do Defensor Público, a levar informações sobre atendimentos realizados, a informar sobre resultados de demandas da Defensoria Pública e a orientar sobre os direitos de pessoas em condições de vulnerabilidade. O estreitamento de laços com os veículos de comunicação auxilia, também, que eventuais notícias de crimes ou atos violentos não sejam divulgados de maneira sensacionalista, e, após o início do projeto Voz da Defensoria, outros meios de comunicação procuraram o Núcleo Regional para solicitar entrevistas sobre interação de adolescentes e outros temas pertinentes.

BIBLIOGRAFIA ■

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 1ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

ALVES, Cleber Francisco. Defensoria Pública e educação em direitos humanos. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). *Uma Nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar n. 132/99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. *Justiça para Todos: assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Pobreza y Derechos Humanos: el papel de la Defensoria Pública em la lucha para la erradicación de la pobreza, p. 147-166. In: *Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia*. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2008.

ASSOCIACIÓN INTERAMERICANA DE DEFENSORÍAS PÚBLICAS. AIDEF. Balanço de Gestão 2009-2012. Disponível em: http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/339/balan_o_gestao2009-2012_portugues.pdf.

BARATA-MOURA, José. Democracia e Razão. In: *Ética e o Futuro da Democracia: actas do Simpósio Internacional sobre Ética e o Futuro da Democracia*. Sociedade Portuguesa de Filosofia (coord.). ALVES, João Lopes (ed.). Lisboa: Colibri, 1994, p.79-89.

BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas. *Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BRITO, Antonio José Guimarães. Etnicidade, Alteridade e Tolerância. In: COLAÇO, Thais Luzia (org.). *Elementos de Antropologia Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant (tradução de Ellen Gracie Northfleet). *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CHOSSUDOVSKEY, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e Banco Mundial*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. São Paulo: Moderna, 2014.

COMISSION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso em materia de derechos econômicos, sociales y culturales*. OEA/Ser/ L/V/II.132. Doc. 14. Washington, D.C., 19 Julio 2008.

CUNHA, José Ricardo; BORGES, Nadine. Direitos Humanos, (não) realização do estado de direito e o problema da exclusão. In: CUNHA, José Ricardo (org.). *Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, p. 205-247.

FISS, Owen. Grupos y Clausula de Igual Protección. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa, 1999.

FRANCO, Carolina Mendes. *A pessoa resumida a um dado corporal: perspectivas éticas e jurídicas na busca de um tratamento adequado aos dados biométricos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/FUB. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. Ana Rosenblatt... [et al.]; Igor Lima Goettenauer de Oliveira, organizador. 1ª ed. Brasília, DF 2014, p. 31.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer sobre a Legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública apresentado nos autos da ADI 3943, p. 143-165. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, ano 4, n. 2, jul/dez. 2011.

IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Políticas Públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y sus incidencias en el pleno disfrute de los derechos humanos*. San José, Costa Rica: IIDH, 2008.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MELLO, Thiago de. *Vento Geral: poesia 1951/1981*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

NASH, Cláudio. Minuta sobre fuerza normativa de las 100 Reglas de Brasília. Apuntes para una discusión. Material preparado para el curso de postítulo. Postítulo 100 Reglas de Brasília y Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho (2010).

NEGRI, Antonio; HARDT, Michel. *Declaração: ISTO NÃO É UM MANIFESTO*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: n-1 edições, 2014.

OBER, Josiah. Democracia Direta. In: DARNTON Robert; DUHAMEL Olivier (org.). *Democracia*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 191-200.

PACHECO, Tania. *Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor*. Disponível em: www.racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/tania-pacheco/desigualdade-injustica-ambiental-racismo.

PARRA VERA, Oscar. El Sistema Interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza: algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo. In: Derechos Humanos y Democracia: el Sistema Interamericano y el enfoque de derechos humanos. *Cuadernos Electrónicos* n. 05.

PLATÃO. *A República*. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

_____. As Leis. 2ªed. São Paulo: Edipro, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

ROCHA, Amelia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013.

ROMEU, Luciana C. et al. Análise Crítica dos Critérios utilizados pela Defensoria para a definição do termo necessitado nos termos do artigo 134 da Constituição. In: *Temas Aprofundados Defensoria Pública*. Vol. 2. São Paulo: Juspodivm, 2014, p. 155-190.

RUIZ, Alicia. Asumir la vulnerabilidad. In: *Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia*. Ministério Público de la Defensa – Defensoría General de la Nación. Editora La Ley, 2008.

SABA, Roberto. (Des)igualdad estructural. *Revista Derecho y Humanidades*, n. 11, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Coleção para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática; v. 4. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

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

_____. *Desigualdade reexaminada*. Tradução de Ricardo Domínguez Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da Identidade e da Diferença. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos Estudos Culturais*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 73-102.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* 2ª reimpressão. Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa e André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

SOUZA NETO, Carlos Pereira de; SARMENTO, Daniel (coords.). *A Constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Coautores: FADEL, Alexandre Pinho; ARAGÃO, Alexandre Santos de; FIGUEROA, Alfonso Garcia; TAVARES, Ana Lucia de Lyra; BARCELLOS, Ana Paula de; MAUÉS, Antonio Moreira; ACKERMAN, Bruce; PULIDO, Carlos Bernal; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; GRIMM, Dieter; GOMES, Fábio Rodrigues; PIOVESAN, Flávia; MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de; BERCOVICI, Gilberto; BINENBOJM, Gustavo; TEPEDINO, Gustavo; SARLET, Ingo Wolfgang; NOVAIS, Jorge Reis; SAMPAIO, José Adércio Leite; MENDONÇA, José Vicente Santos de; UBILLOS, Juan María Bilbao; FELDENS, Luciano; BARROSO, Luís Roberto; MARINONI, Luiz Guilherme; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; TAVARES, Marcelo Leonardo; MORAES, Maria Celina Bodin de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ARAÚJO, Nadia de; FISS, Owen; SCHIER, Paulo Ricardo; TORRES, Ricardo Lobo; RIBEIRO, Ricardo Lodi; GUASTINI, Ricardo; ALEXANDER, Robert; POST, Robert C.; NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do; OLIVEIRA, Salo de. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VUSKOVIK, Pedro. *Pobreza y Desigualdad em America Latina*. México: UNAM, 1993.



.....

PATRÍCIA MAGNO

é Defensora Pública do Rio de Janeiro desde 2001. Está titular do Núcleo do Sistema Penitenciário. Atuou em comarcas do interior, da baixada e em núcleos especializados, dos quais destaca o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDE.DH), de 2004 a 2011. Coordenou a Central de Relacionamento do Cidadão de sua criação à conquista de menção honrosa no Prêmio Inovare. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduada em 100 Reglas de Brasília y Sistema Interamericano pela Universidad de Chile. Aprovada no XXXIV Curso de Derecho Internacional, coordenado pelo Departamento de Desarrollo Humano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dentro do Programa de Actualización Profesional do Comitê Jurídico Interamericano. Especializada em Direito Internacional dos Refugiados, Biodireito e DE.SCs. Leciona a disciplina Direito Internacional dos Direitos Humanos na Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (FESUDEPERJ) e em outros cursos jurídicos. Articuladora do Fórum Justiça.

www.patriciamagno.com.br

I RELATÓRIO NACIONAL DE ATUAÇÃO EM PROL DE PESSOAS E/OU GRUPOS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE

Para que se realize tal mister, faz-se imprescindível o reconhecimento das desigualdades intrínsecas em nossa sociedade, de molde a se (re) dimensionar, dentro dos moldes propostos pelas 100 Regras, o conceito aberto de “necessitados”, no sentido de “excluídos para baixo” que clamam por um “estado de direito inclusivo”.

Retoma-se, novamente aqui, a ideia com a qual este estudo foi inaugurado, qual seja: a noção de pessoas em condição de vulnerabilidade talhada pelas 100 Regras e que entrega conteúdo à expressão “necessitados” da normativa interna brasileira.



ANADEP
Associação Nacional dos Defensores Públicos