

REVISTA TEMÁTICA

TUTELA COLETIVA

*Publicação Comemorativa
dos 70 Anos DPRJ*



REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

70 ANOS

COTUTELA
Coordenadoria de
Tutela Coletiva

CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
Defensivos Públicos

APOIO



Fesudeperj
Fundação Estadual de Defesa
Pública do Estado do Rio de Janeiro

REVISTA TEMÁTICA

TUTELA COLETIVA

*Publicação Comemorativa
dos 70 Anos DPRJ*

REVISTA TEMÁTICA

TUTELA COLETIVA

*Publicação Comemorativa
dos 70 Anos DPRJ*



REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

70 ANOS

COTUTELA
Coordenadoria de
Tutela Coletiva

CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
da Defensoria Pública do RJ

APOIO



Fesudeperj
Fundação Estadual de Estudos Jurídicos
do Estado do Rio de Janeiro

REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

70 ANOS

COTUTELA
Coordenadoria de
Tutela Coletiva

CEJUR
CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

APOIO



Fesudeperj
FUNDAÇÃO ESTADUAL DE DEFENSORIA
PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EDIÇÃO

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SEDE ADMINISTRATIVA
(21) 2332-6224

AV. MARECHAL CÂMARA, 314 - CEP
20020-080 - CENTRO, RJ

DEFENSORA PÚBLICA GERAL DO ESTADO

Patrícia Cardoso Maciel Tavares

SUBDEFENSOR PÚBLICO GERAL DE GESTÃO

Marcelo Leão Alves

SUBDEFENSORA PÚBLICA GERAL INSTITUCIONAL

Cintia Regina Guedes

CHEFE DE GABINETE

Alessandra Bentes Teixeira Vivas

CORREGEDORA GERAL

Katia Varela Mello

SUBCORREGEDORA GERAL

Simone Maria Soares Mendes

COORDENAÇÃO CEJUR

Diretor Geral do Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR

Henrique Guelber de Mendonça

Diretora de Capacitação do CEJUR

Bruna de Oliveira Pizzari

Equipe Técnica

Aline Loureiro de Souza
Antonio Gonçalves
Carolina do Carmo Lima Nunes
Leandra Bernardina da Silva Vieira
Lucas Aparecido Alves Nunes
Luciana Tubino Morand
Michele Cristina Soares Silveira
Nathaly Ribeiro Dvoraninoviev
Raissa de Araújo Teixeira
Roberta Bacha de Almeida
Silas Lima

COORDENADORA DE TUTELA COLETIVA

Raphaela Jahara Cavalcanti Lima

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Rafael Veiga

ILUSTRAÇÃO CAPA

Maria Clara Brant de Oliveira
Freire

REVISÃO

Tomás Rosati

© 2024 Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.
Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução total ou parcial
desta publicação sem o prévio consentimento, por escrito, da
Defensoria Pública.

Catálogo na Publicação (CIP)
Biblioteca Defensor Público Mário José Bagueira Leal

R585 Rio de Janeiro (Estado). Defensoria Pública. Coordenadoria de Tutela Coletiva

Revista temática: tutela coletiva [recurso eletrônico]: publicação comemorativa dos 70 anos DPRJ / Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Coordenadoria de Tutela Coletiva – Rio de Janeiro: DPRJ. Centro de Estudos Jurídicos, 2024.
PDF (265 p.): il.

ISBN 978-65-86548-32-7

1. Tutela coletiva. 2. Políticas públicas. 3. Assistência judiciária. I. Rio de Janeiro (Estado). Defensoria Pública. Coordenadoria de Tutela Coletiva. II. Título.

CDDir: 344.64



SUMÁRIO

Apresentação <i>Raphaela Jahara Cavalcanti Lima</i>	08
Os primeiros passos da Defensoria Pública na tutela coletiva: memória dos fatos e significação histórica <i>José Augusto Garcia de Sousa</i>	10
O papel da produção de dados na atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva <i>Carolina Dzimidas Haber</i>	77
Defensoria Pública, tutela coletiva e movimento popular: eixos políticos e jurídicos, prevalência e intercambialidade <i>João Helvecio de Carvalho</i>	96
Atendimento presencial da Defensoria Pública nos territórios: importância de uma escuta qualificada, com a participação popular <i>Karine Terra de Azeredo Vasconcelos</i> <i>Raphaela Jahara Cavalcanti Lima</i>	121
A tutela dos invisíveis <i>Mirela Assad Gomes</i>	144



**Defensoria Pública de portas abertas:
sistematização de uma experiência de
litigância estratégica popular** **161**

Patricia Carlos Magno 161

**Interiorização da tutela coletiva na
Defensoria Pública do Rio de Janeiro:
um livro ainda em branco** **195**

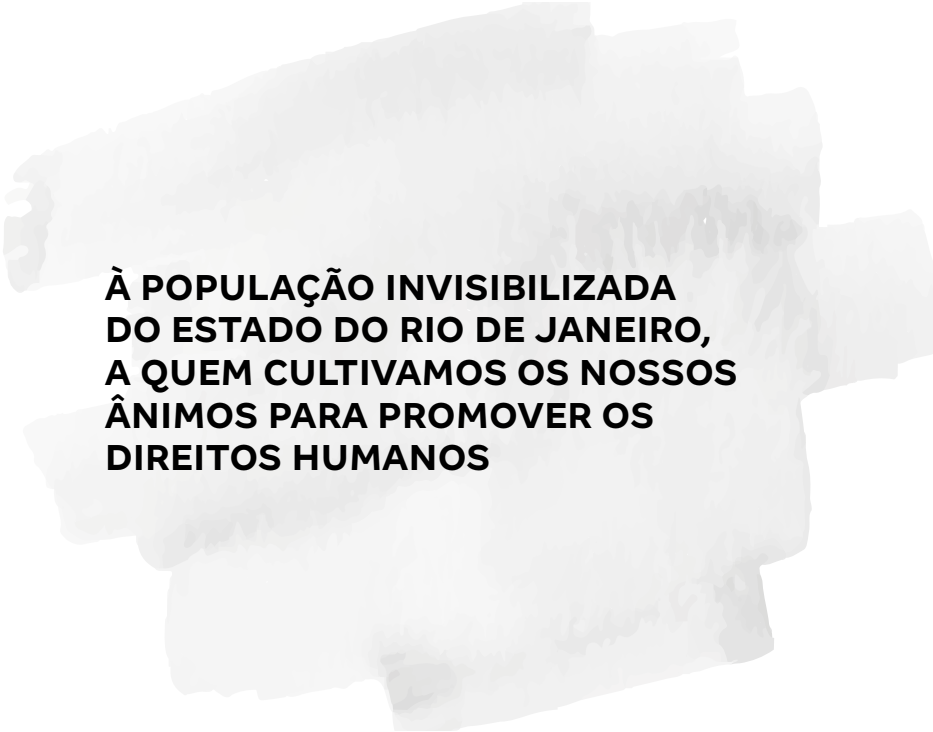
Rodrigo Baptista Pacheco 195

**A casa dos mortos: estudo de caso sobre
a tutela do direito à saúde da população
privada de liberdade pela atuação da
Defensoria Pública, necropolítica e vida nua** **211**

Tiago Abud da Fonseca
Aline Barroco
Maria Fernanda Elias Brito
Lucas Martins Bohrer Zullo 211

**Controle da política pública de saúde por
intermédio do monitoramento orçamentário:
exemplos práticos de atuação coletiva pela
Defensoria Pública e pelo Ministério Público
do Estado do Rio de Janeiro** **236**

Tháísa Guerreiro de Souza 236



**À POPULAÇÃO INVISIBILIZADA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,
A QUEM CULTIVAMOS OS NOSSOS
ÂNIMOS PARA PROMOVER OS
DIREITOS HUMANOS**



APRESENTAÇÃO

No ano das comemorações dos 70 anos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o CEJUR, numa busca da valorização desta instituição, organizou uma coleção de revistas temática, como foco nas atuações estratégicas mais relevantes.

Considerando o importante papel da Instituição como política pública de promoção de direitos humanos e acesso à justiça buscou-se, por meio desta revista, fazer uma análise histórica das atuações coletivas da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, seu crescimento, interiorização e parceria com a sociedade civil, sobretudo com a efetiva implementação da Ouvidoria Externa, em 2016.

A atuação coletiva da Defensoria Pública teve seu embrião na criação dos órgãos de atuação 1ª e 2ª DP do Consumidor, pela Resolução da Secretaria Estadual de Justiça nº 251/1987. Em 1989, a Resolução da Procuradoria Geral da Defensoria Pública nº 040/1989 cria o Núcleo de Defesa do Consumidor.

Com uma atuação embasada pelo art. 82, III do CDC, foi escrita a primeira ação civil pública das Defensorias Públicas pelo Defensor Público de classe especial e atual Coordenador Cível José Augusto Garcia, que traz, no artigo de abertura, a reconstrução histórica da tutela coletiva da Defensoria Pública brasileira.

Com a Lei 11.448/2007, o artigo 5º da Lei 7.347/1985 passa a trazer a Defensoria Pública no rol dos legitimados para a propositura da ação civil pública. Contudo, os núcleos especializados já realizavam atendimentos coletivos, além de incentivar o associativismo, antes mesmo do advento da legitimidade conferida por lei.

A criação dos Núcleos Regionais de Tutela Coletiva pelas Resoluções DPGERJ 960/2018 e 1056/2020, permitiu a interiorização e maior capilaridade da atuação antes concentrada na capital e região metropolitana, limitada aos (às) engajados (as) colegas que, a despeito do intenso trabalho nos órgãos de tutela individual, atuaram e atuam também nos litígios coletivos.

A Defensoria Pública atravessa um processo de construção da sua identidade nos litígios estratégicos populares. Os textos que compõem esta revista foram escritos por algumas Defensoras e Defensores que contribuem na sedimentação deste caminho.

Esta publicação busca trazer ao leitor uma reflexão sobre os rumos que a atuação coletiva da Instituição deve seguir. A promoção



dos direitos humanos, escuta prévia e qualificada das comunidades, atendimentos nos territórios, diálogo permanente com a sociedade civil, programas de educação em direitos são um marco da atuação institucional.

A EC 80/2014 reforça essa escolha do legislador e traz no texto constitucional a Defensoria Pública como *expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos*.¹

Após 17 anos da promulgação da Lei 11.448/2007, a atuação coletiva da Defensoria ainda é contestada e atacada nas esferas judicial e extrajudicial. O seu fortalecimento prescinde da construção de uma identidade, com uma visão própria, da Instituição que tem como característica escutar e olhar pessoas e não se limitar aos gabinetes e manuscritos.

Nesse contexto, cabe trazer a indagação da Min. Carmen Lúcia, no trecho do voto na ADI 3943/DF que consagrou a legitimidade desta Instituição na propositura das ações civis públicas:

“A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública?

A quem interessaria restringir ou limitar, aos poucos instrumentos da processualística civil, a tutela dos hipossuficientes (tônica dos direitos difusos e individuais homogêneos do consumidor, portadores de necessidades especiais e dos idosos)? A quem interessaria limitar os instrumentos e as vias assecuratórias de direitos reconhecidos na própria Constituição em favor dos desassistidos que padecem tantas limitações? Por que apenas a Defensoria Pública deveria ser excluída do rol do art. 5º da Lei n. 7.347/1985?

A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito.”

(trecho do voto da Min. Carmen Lucia no julgamento da ADI 3943/DF)

Raphaela Jahara Cavalcanti Lima
Coordenadora de Tutela Coletiva

¹ Trecho extraído do artigo 134 da CRFB.



OS PRIMEIROS PASSOS DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA: MEMÓRIA DOS FATOS E SIGNIFICAÇÃO HISTÓRICA¹

**THE FIRST STEPS OF THE PUBLIC
DEFENDER'S OFFICE IN COLLECTIVE
ACTIONS: MEMORY OF FACTS AND
HISTORICAL SIGNIFICANCE**

José Augusto Garcia de Sousa²

Resumo: Neste trabalho, proponho-me a reconstituir os passos iniciais da Defensoria Pública brasileira na tutela coletiva, que remontam a 1991. Tudo leva a crer, com base nas fontes disponíveis, que as primeiras ações genuinamente coletivas partiram do Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, valendo-se da norma legitimadora do art. 82, III, da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que tinha acabado de entrar em vigor. A partir desses dados, falo sobre a estruturação e o funcionamento do Núcleo de Defesa do Consumidor, dou um panorama geral das primeiras ações civis públicas propostas e analiso os resultados obtidos inicialmente, focalizando sobretudo os julgamentos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a respeito da questão da legitimidade do Núcleo, que era muito contestada. Ao final do artigo, exponho a significação histórica desses primeiros passos para o desenvolvimento institucional da Defensoria Pública. Além disso, trato de assuntos correlatos ao longo do ensaio, em especial: uma atuação de Luiz Gama, na segunda metade do século XIX, que pode ser apontada como luminoso precedente para a litigância coletiva que a Defensoria realizaria cerca de 120 anos depois;

¹ Agradeço à colega e amiga Raphaela Jahara o gentil convite para participar da obra coletiva em que este trabalho se inserirá.

² Defensor público no Estado do Rio de Janeiro. Professor adjunto de direito processual civil da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em direito processual pela UERJ.
jose.sousa@defensoria.rj.def.br



o nascimento da instituição, em 1954, no antigo Estado do Rio de Janeiro; a árdua luta travada, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, pela constitucionalização nacional da instituição; a tenaz oposição do Ministério Público à atuação coletiva da Defensoria; e o julgamento do Supremo Tribunal Federal, em 2015, que sacramentou a legitimidade coletiva ampla da Defensoria.

Palavras-chave: Defensoria Pública; história institucional; tutela coletiva; Luiz Gama; Núcleo de Defesa do Consumidor; legitimidade processual.

Abstract: In this work, I propose to retrace the initial steps of the Brazilian Public Defender's Office in collective actions, which date back to 1991. Based on the available sources, it seems that the first genuine collective actions came from the Consumer Protection Unit of the Public Defender's Office of the State of Rio de Janeiro, drawing on the legitimating norm of article 82, III, of Law 8.078/1990 (Consumer Protection Code), which had just come into force. Based on this data, I talk about the structuring and functioning of the Consumer Protection Unit, give an overview of the first public civil actions filed, as well as analyze the results initially obtained, focusing above all on the judgments of the Rio de Janeiro State Court of Justice on the issue of the legitimacy of the Unit, which was highly contested. At the end of the article, I explain the historical significance of these first steps for the institutional development of the Public Defender's Office. I also deal with related issues throughout the essay, in particular: Luiz Gama's work, in the second half of the 19th century, which can be seen as a shining precedent for the collective litigation that the Public Defender's Office would develop around 120 years later; the birth of the institution in 1954 in the former State of Rio de Janeiro; the arduous struggle, in the 1987/1988 National Constituent Assembly, for the national constitutionalization of the institution; the tenacious opposition of the Public Prosecutor's Office to the collective actions of the Public Defender's Office; and the judgment of the Federal Supreme Court, in 2015, which confirmed the broad collective legitimacy of the Public Defender's Office.

Keywords: Public Defender's Office; institutional history; collective actions; Luiz Gama; Consumer Protection Unit; procedural legitimacy.



1. INTRODUÇÃO

Em uma das nações mais desiguais do planeta, a instituição jurídica destinada às pessoas vulneráveis tem início relutante e demora para se consolidar, cumprindo aquilo que dela (não) se esperava. A partir de certo ponto, porém, ganha projeção cada vez maior e, em apenas algumas décadas, torna-se, de fato e de direito, peça fundamental no sistema de justiça do país.

A trajetória da Defensoria Pública no Brasil retrata uma história magnífica, digna de filme. Maior sensibilização para a necessidade de cultivar tal história, no entanto, só vai ser percebida em tempos mais recentes, já no presente século. É quando se dá o incremento de publicações versando sobre a história institucional³ e até mesmo a produção de um documentário (de longa duração) a respeito das primeiras décadas da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, a mais antiga do país⁴. De toda sorte, não há como negar que as lacunas ainda são muitas, cuidando-se de terreno ávido por novas contribuições e aprofundamentos.

Animado exatamente pelo propósito de vivificar a história institucional, pousarei em um de seus capítulos mais notáveis. A saber: a luta pelo reconhecimento da legitimidade coletiva da Defensoria Pública, a qual durou quase 25 anos, findando-se vitoriosa em 2015, com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADIn nº 3.943⁵.

Como essa luta prolongada não cabe em um artigo, aqui me concentrarei em um pedaço dela. Um pedaço seminal. Muito especificamente, cuidarei dos *primeiros passos* da Defensoria na tutela coletiva, que remontam ao começo dos anos 90 do século

³ Essa produção, que se adensou na década passada (segunda década do século XXI), será citada ao longo do artigo e mencionada ao final, na bibliografia consultada.

⁴ *Paixão verde*: a Defensoria Pública do Rio de Janeiro em suas primeiras décadas. Realização do Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. O documentário, com a duração de 107 minutos, foi produzido e lançado em 2022, tendo conseguido a segunda colocação no Prêmio Nacional de Comunicação e Justiça 2023, na categoria mídia audiovisual (ficando a primeira colocação para o documentário “Seção 37: a urna chega ao Povo Marubo”, produzido pelo Tribunal Superior Eleitoral). Ver CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Paixão verde**: a Defensoria Pública do Rio de Janeiro em suas primeiras décadas. Produção da Hey Filmes. Roteiro de José Augusto Garcia de Sousa. Direção e montagem de Flávio Romeu. Duração de 107 minutos. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BMVgKV68WDM>. Acesso em: 21 jan. 2024.

⁵ ADIn nº 3.943, Tribunal Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento unânime (no tocante ao mérito) em 07/05/2015.



passado. Tal abordagem, a esta altura, consiste em empreitada quase arqueológica. De fato, a atuação coletiva da instituição desenvolveu-se exponencialmente nos últimos 15 anos sob vários aspectos⁶⁻⁷⁻⁸, deixando longínqua e remota a época precursora. Todo esse distanciamento, não apenas cronológico, torna ainda mais oportuno o resgate proposto.

Além da descrição das primeiras ações civis públicas da Defensoria Pública em vários dos seus aspectos e desdobramentos, refletirei ao final sobre a significação histórica dessa abertura para a tutela coletiva. Ademais, assuntos correlatos serão abordados ao longo do ensaio, a começar (no próximo tópico) por uma atuação de Luiz Gama, na segunda metade do século XIX, que pode ser vista como luminoso precedente para a litigância coletiva que a Defensoria desenvolveria cerca de 120 anos depois.

Vale acrescentar que não fugirei, na elaboração do texto, da primeira pessoa do singular. Não se trata de opção estilística

⁶ O primeiro aspecto a ser frisado, entre muitos outros, é o volume das iniciativas coletivas da Defensoria Pública no país. Na clássica *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*, publicada em 2006 (pela Editora Lumen Juris), Cleber Francisco Alves afirmava, à p. 353, ser “ainda bastante modesta” a atuação da Defensoria na defesa dos interesses coletivos e difusos dos destinatários dos seus serviços. Dezesseis anos depois, em 2022, registraram-se 17.353 ações coletivas ajuizadas pela Defensoria – um crescimento de 714,7% em relação a 2018 (ESTEVEZ, Diogo et al.. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**, Brasília: DPU, 2023, p. 87-88. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2024).

⁷ Um segundo aspecto relevante é a diversificação das ferramentas de atuação coletiva, com destaque para o surgimento da bem-sucedida figura do *custos vulnerabilis*, anunciada pelo defensor público amazonense Maurílio Casas Maia, em textos escritos em 2014 (*Custos vulnerabilis* constitucional: o Estado Defensor entre o REsp nº 1.192.577-RS e a PEC nº 4/14. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, nº 417, jun. 2014; Luigi Ferrajoli e o Estado Defensor enquanto magistratura postulante e *custos vulnerabilis*. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, nº 425, out. 2014). Confirmam-se ainda, sobre o assunto, as seguintes obras: GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurílio Casas; ROCHA, Jorge Bheron. **Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Belo Horizonte: CEI, 2020; MAIA, Maurílio Casas (org.). **(Re)pensando custos vulnerabilis e Defensoria Pública: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

⁸ Um terceiro aspecto digno de nota é o incremento da produção bibliográfica acerca do tema. Além de artigos, apareceram obras monográficas sobre a atuação coletiva da Defensoria. O livro *Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos: teoria e prática*, de Edilson Santana Gonçalves Filho, defensor público federal, teve sua primeira edição em 2016 e já está na quinta edição (GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos: teoria e prática**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2024). Vale consultar também: FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública**. São Paulo: Saraiva, 2015; BOSON, Erik Palácio. **A Defensoria Pública e a tutela jurisdicional da moralidade administrativa**. Salvador: Jus Podivm, 2016; ROCHA, Jorge Bheron. **Legitimação da Defensoria Pública para ajuizamento de ação civil pública tendo por objeto direitos transindividuais**. Florianópolis: EModara, 2018.



ou metodológica⁹, mas sim de escolha inevitável, na medida em que participei diretamente dos primeiros passos narrados neste artigo¹⁰. Aliás, com o perdão da ortodoxia acadêmica, não faltarão impressões personalíssimas na descrição de alguns episódios (que até poderão soar pitorescos hoje, embora na época não fossem nem um pouco divertidos...). Sem prejuízo dessas considerações forçosamente subjetivas, tentarei, claro, evitar vezo que o grisalho dos cabelos não raro atença, qual seja, superestimar as próprias ações.

Enfim, o artigo mergulhará na história institucional, mas não na história global da Defensoria Pública, e sim em um aspecto particular dessa história, a partir do olhar de alguém que participou diretamente dos fatos. Eis aí, talvez, o traço inovador do trabalho.

2. DESVIANDO-ME (PROVEITOSAMENTE) DO ITINERÁRIO: LUIZ GAMA E A “QUESTÃO NETTO”

À vista do corte historicista do trabalho, permitam-me, antes de engrenar no desenvolvimento do tema principal, recuar ao século XIX, quando não existiam defensores públicos agregados em uma carreira própria regida pela Constituição, muito menos uma entidade estatal voltada especificamente para a defesa dos direitos das pessoas e grupos vulneráveis.

Havia, porém, o impressionante – e implausível – Luiz Gonzaga Pinto da Gama (1830–1882), intelectual negro autodidata, literato, poeta, jornalista, educador e advogado¹¹, sagrado solenemente

⁹ “Se cada teoria social é uma teoria pessoal, falar no impessoal, sem sujeito, não passa de uma consumada mentira, um passe de mágica que procura fazer o perplexo leitor acreditar que não foi alguém muito concreto que escreveu o texto, mas antes um sujeito universal, que contempla a realidade de fora dela. (...) recuperemos a coragem de falar na primeira pessoa, dizendo com honestidade o que vimos, ouvimos e pensamos. Escrever biograficamente, sem vergonha.” (ALVES, Rubens. **Conversas com quem gosta de ensinar**. São Paulo: Cortez, 1980, p. 31).

¹⁰ Por sinal, relatos de quem vivenciou os acontecimentos, quando se cuida da história da Defensoria Pública, consistem em fonte essencial, na medida em que muitos documentos relevantes se perderam, sobretudo no que diz respeito ao tempo em que a internet ainda não havia aportado no país.

¹¹ A Luiz Gama não foi dada a oportunidade de se formar bacharel em direito. Foi-lhe concedida apenas uma provisão – precária – para postular, o que não impediu os seus triunfos na área judicial. A título de reparação histórica, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a respectiva Seccional paulista conferiram a Gama, em 2015, o título póstumo de “profissional da advocacia”.



Herói da Pátria (Lei nº 13.628/2018)¹² e Patrono da Abolição da Escravidão no Brasil (Lei nº 13.629/2018).¹³⁻¹⁴

Responsável pela libertação de centenas de pessoas escravizadas, Luiz Gama é visto hoje, por muitas defensoras e defensores, como uma espécie de patrono da Defensoria Pública brasileira, embora ainda não declarado de maneira oficial¹⁵.

Na profícua atividade postulatória de Luiz Gama, típica de um defensor público, interessa especialmente ao presente trabalho a chamada “Questão Netto”, um processo no qual foi reconhecido o direito à liberdade de 217 pessoas escravizadas. Cuida-se, seguramente, de um luminoso precedente para a atuação coletiva que a Defensoria Pública desenvolveria cerca de 120 anos depois.

Para a descrição detalhada das marchas e contramarchas do processo, excelente fonte é a tese de doutorado defendida, em 2022, por Bruno Rodrigues de Lima – organizador e divulgador da obra de Luiz Gama – perante a Faculty of Law Goethe University Frankfurt¹⁶. Com base principalmente na tese de Lima, apresentarei a seguir um resumo do caso.

Pois bem. O riquíssimo comendador Manoel Joaquim Ferreira Netto faleceu em 1868, deixando testamento no qual inseriu a seguinte cláusula: “Declaro que todos os meus escravos, exceto aqueles destinados a servir a minha esposa, demonstrado seu bom comportamento, serão libertados oito anos a partir da data deste meu testamento; e, caso se comportem mal, serão vendidos, e o valor líquido será entregue à Santa Casa de Misericórdia”. Era a “alforria

¹² Lei nº 13.628/2018, art. 1º: “Fica inscrito o nome de Luís Gonzaga Pinto da Gama – Luiz Gama no Livro dos Heróis da Pátria, depositado no Panteão da Pátria e da Liberdade Tancredo Neves, em Brasília.”

¹³ Lei nº 13.629/2018, art. 1º: “O advogado Luís Gonzaga Pinto da Gama – Luiz Gama – é declarado Patrono da Abolição da Escravidão do Brasil.”

¹⁴ Sobre a relevante contribuição de Gama ao movimento abolicionista brasileiro, consulte-se ALONSO, Angela. **Flores, votos e balas**: o movimento abolicionista brasileiro (1868-88). São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Segundo Angela, os quatro grandes líderes do movimento foram André Rebouças, Joaquim Nabuco, José do Patrocínio e Luiz Gama.

¹⁵ CASSERES, Livia. Defensoria Pública e o encontro com a própria sombra: não veio do céu, nem das mãos de Isabel. **Carta Capital**, São Paulo, 28 maio 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/zumbido-justica-antirracista/defensoria-publica-e-o-encontro-com-a-propria-sombra-nao-veio-do-ceu-nem-das-maos-de-isabel/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

¹⁶ LIMA, Bruno Rodrigues de. **“We Have Laws and I Know What I Will”**: Luiz Gama and the normative production of freedom in nineteenth-century Brazil. Frankfurt am Main: Johann Wolfgang Goethe-Universität (Tese de doutorado), 2022. Agradeço ao autor a gentileza da cessão da íntegra da tese.



post mortem”, prática não incomum àquele tempo, “vista como uma espécie de ‘redenção moral e de consciência’, pois, ao final da vida, os escravocratas também queriam garantir um espacinho no céu.”¹⁷

O processo sucessório tramitou na comarca de Santos e atraiu grande atenção da imprensa, dadas a notoriedade do comendador e o vulto da herança. Os que tinham interesse patrimonial no feito – parentes e sócios do comendador – contrataram advogados caros e tarimbados, entre os quais estava o famoso José Bonifácio de Andrada e Silva, “o Moço” (para distingui-lo do avô, o “Patriarca da Independência”), professor catedrático da tradicional Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Embates renhidos entre parentes e sócios começaram a ser travados. Visando facilitar o andamento do processo, o juiz de Santos determinou que a situação dos escravizados fosse tratada à parte. Ao mesmo tempo, abriu oportunidade para que terceiros os defendessem. Em vão. Curadores foram nomeados e depois destituídos sem que apresentassem nada de efetivo em favor daqueles a quem o testamento concedera a liberdade.

Luiz Gama, na época ainda não muito conhecido, soube do processo por meio de uma notícia de jornal, e decidiu entrar no caso, revelando ousadia e espírito visionário. Valendo-se de refinada estratégia, Gama inicialmente requereu ao juízo – e obteve – uma série de informações a respeito do processo e dos beneficiados pelo testamento. Algum tempo depois, sucedeu o que Gama desejava desde o começo, sendo ele nomeado “curador juramentado dos libertos”. Dessa feita, a curatela seria exercida da maneira mais combativa possível, por alguém que movia suas peças com extrema argúcia.

Quando se deram conta, parentes e sócios do comendador, até então concentrados em disputas de brancos, tinham adicionalmente, no processo, um oponente tão inesperado quanto temível. A reação não tardou, e eles se uniram para mitigar ao máximo o alcance da cláusula testamentária favorável à liberdade.

A própria curatela foi objeto de intensa discussão. Gama a defendeu com vigor, por se tratar de providência essencial à tutela efetiva dos interesses das pessoas escravizadas:

¹⁷ MACHADO, Leandro. Luiz Gama: a desconhecida ação judicial com que advogado negro libertou 217 escravizados no século 19. **BBC News Brasil**, São Paulo, 08 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57014874>. Acesso em: 21 jan. 2024.



Judicial guardianship is a double guarantee of the rights of the aspirant to manumission and of the alleged owner; because, as jurisprudence masters well teach, by the legal responsibility of a reputable guardian, the owner's property is assured, and the free action of the aspirant to freedom is allowed, so he may defend his cause without embarrassment. The objection against this legal measure, for the reasons presented in these records by the party of the Masterful Lawyer representing the heirs of Commendatore Netto, entails an inconceivable denial of the right to present legal requests, which is an indisputable right of the petitioners. And if it is true, as the Masterful Lawyer states – and the petitioners do not dispute it – that the matter before this Court is one of recognising, instead of conferring rights, then it is no less certain that the inopportune reasoning on pages 15 to 21 must be rejected; because such reasoning entails a denial of rights, which the Honourable Judge must uphold as unaltered.

As a measure of prior guarantee, guardianship is exercised in this case and in similar ones throughout the Empire; it is practised by all Magistrates and upheld by all Superior Courts of Justice. One of the most distinguished jurists in our country says, in this regard: "Guardianship of an individual who litigates for his manumission, under a reputable person, must precede the filing of the lawsuit, for the sake of his safety and freedom of defence; such guardianship must be exercised by a private hand, since it is more favourable to the cause of liberty". This doctrine is founded on modern Roman law, and in Borges Carneiro (...).

Despite the calculated sophisms affirmed by the Illustrious Lawyer, the constitutive fact of manumission, on which the petitioners certainly base their preliminary guardianship request, is uncontroverted and utterly legal.¹⁸

¹⁸ LIMA, op. cit., p. 215–216. Em tradução livre: "A curatela judicial é uma dupla garantia dos direitos do aspirante à manumissão e do pretensão proprietário; porque, como bem ensinam os mestres da jurisprudência, pela responsabilidade legal de um curador idôneo, a propriedade do proprietário é assegurada e a livre ação do aspirante à liberdade é permitida, de modo a que possa defender sua causa sem embaraço. A objeção contra essa medida legal, pelas razões apresentadas nestes autos pela parte do Magistral Advogado representante dos herdeiros do Comendador Netto, implica uma negação inconcebível do direito de apresentar solicitações legais, o que é um direito irrefutável dos requerentes. E se é verdade, como afirma o Magistral Advogado – e os requerentes não o contestam – que o que está em pauta diante dessa Corte é o reconhecimento, e não a atribuição, de direitos, então não é menos certo que a inoportuna fundamentação das páginas 15 a 21 deve ser rejeitada; pois tal fundamentação implica a negação de direitos, que o Meritíssimo Juiz deve manter inalterados. Como medida de garantia prévia, a curatela é exercida, neste caso e em casos similares, por todo o Império; ela é praticada por todos os Magistrados e confirmada por todos os Superiores Tribunais de Justiça. Um dos mais eminentes juristas de nosso país afirma, a esse respeito: 'A curatela de um indivíduo que litiga por sua manumissão, sob pessoa idônea, deve preceder a propositura da ação, pelo bem de sua segurança e liberdade de defesa; tal curatela deve ser exercida por mãos privadas, por serem mais favoráveis à causa da liberdade'. Essa doutrina funda-se no moderno direito romano e em Borges Carneiro (...). Apesar dos calculados sofismas enunciados pelo Ilustre Advogado, o fato constitutivo da manumissão, no qual os requerentes por certo fundam sua solicitação preliminar de curatela, é incontroverso e inteiramente legal."



Esse ponto mostra a engenhosidade da argumentação de Gama. A curatela foi desenhada como garantia de mão dupla, beneficiando até mesmo o “alegado proprietário”, o que sem dúvida facilitava a aceitação da medida.

Vencida com muita dificuldade a questão da curatela, o debate central versou sobre a interpretação do legado testamentário relativo à liberdade. Em breve síntese, diga-se que o advogado José Bonifácio – que passou à história, ironicamente, como ativista do abolicionismo, além de elevado homem público –, patrocinou a tese de que somente os escravizados ao tempo do testamento é que poderiam ser favorecidos, excluindo-se os adquiridos posteriormente. Bonifácio era um advogado singularmente habilidoso, mas o autodidata Gama não ficava atrás. Contra-argumentando de maneira técnica e erudita, sustentou Gama o entendimento de que o legado deveria ser interpretado considerando a realidade existente no momento da morte do testador, que era o momento da eficácia do testamento.

Tivesse triunfado a tese levantada pelo abolicionista José Bonifácio, o número de beneficiados seria expressivamente menor. Mas prevaleceram, em sua maior parte, as posições sustentadas por Gama, que só lamentou o adiamento da libertação para oito anos após a morte do testador (questão em que a chance de êxito praticamente não existia). Uma vitória “gigantesca”¹⁹.

Assim narra Lima, em sua tese, o desfecho do caso:

In 1876, after that so-called ‘service time’ clause was fulfilled, the newspapers reported on great celebrations in the three plantations where the freed slaves continued to live. The sentence of the municipal court of Santos, which ‘declared and guaranteed the right, to all of them, to begin enjoying their liberty after eight years of service from the date of the testator’s death’, became a proof of freedom for over two hundred persons. Twice confirmed, first at the Court of Appeal and then at the Superior Court of Justice, the sentence of the municipal court of Santos was the greatest normative production of freedom by a local court in its days

¹⁹ “The victory was gigantic. Although Gama had lost in the argument for the beginning of the realization of freedom, he won on the merits of the freedom suit.” (LIMA, Bruno Rodrigues de. *We Have Laws and I Know What I Will*: Luiz Gama and the normative production of freedom in nineteenth-century Brazil, cit., p. 225). Em tradução livre: “A vitória era gigantesca. Embora Gama houvesse perdido no argumento sobre o início da realização da liberdade, venceu no mérito da ação de liberdade.”



in the Brazilian Empire; it was, equally, an unprecedented feat in the history of the judiciary in Brazil and in the Americas.²⁰

Se a vida de Gama pode ser considerada uma sucessão de prodígios, esse feito beira o sobrenatural. Enfrentando sozinho a nata dos causídicos da época, detentores de vastíssimas armas e recursos, o ex-escravizado, defendendo uma causa complexa juridicamente e delicada politicamente²¹, venceu em todas as instâncias do sistema judiciário de um país secularmente escravista – a abolição formal só chegaria vários anos depois.

Antes de seguir, não se deixe de salientar o descortino de Gama (assunto que pede um ensaio à parte). Não se tratou “apenas” de antecipar em mais de 100 anos a utilização de ferramentas processuais em prol de um grupo de pessoas vulneráveis. Além disso, Gama atuou na “Questão Netto” como uma espécie de *custos vulnerabilis* e desenvolveu uma litigância francamente estratégica, desbravando trilhas que só na última década seriam (re)descobertas por defensoras e defensores públicos brasileiros.

3. ACONTECIMENTOS RELEVANTES QUE PERMITIRAM E ESTIMULARAM A ATUAÇÃO COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA

Neste tópico, trocarei de século, mas continuarei nos antecedentes dos primeiros passos da Defensoria Pública na tutela coletiva. Esses passos iniciais, evidentemente, não tiveram geração espontânea, nem surgiram em algum tipo de vácuo histórico. Convém enunciar e comentar, então, os três principais acontecimentos que, a meu sentir, permitiram e estimularam a atuação coletiva da

²⁰ LIMA, op. cit., p. 227. Em tradução livre: “Em 1876, após cumprido o assim chamado ‘tempo de serviço’, os jornais noticiaram grandes celebrações nas três fazendas em que os escravos libertados continuavam a viver. A sentença do Tribunal Municipal de Santos, que havia ‘declarado e concedido o direito, a todos eles, de começar a gozar de sua liberdade após oito anos de serviço, a partir da data da morte do testador’, tornou-se prova de liberdade para mais de duzentas pessoas. Duas vezes confirmada, primeiro no Tribunal da Relação e depois no Superior Tribunal de Justiça, a sentença do Tribunal Municipal de Santos foi a maior produção normativa de liberdade por um tribunal local em seus dias no Império do Brasil; foi, igualmente, um feito sem precedentes na história do judiciário no Brasil e nas Américas.”

²¹ Segundo Gama, até mesmo ameaças de morte ele sofreu durante o curso do processo.



Defensoria, quais sejam: a) a criação da instituição, fato primordial e condição óbvia; b) a constitucionalização nacional da Defensoria, tornando-a “essencial” à prestação de justiça na ordem brasileira; e c) a edição do Código de Defesa do Consumidor, fato importante também, à medida que as primeiras ações coletivas da Defensoria versaram sobre questões de consumo.

3.1. A criação da Defensoria Pública no Brasil

Para falar sobre a criação da Defensoria Pública brasileira, é preciso fixar o território do atual Estado do Rio de Janeiro. A Defensoria fluminense é tida como a decana das suas congêneres no país, estando prestes a completar (ao tempo em que escrevo o artigo, primeiro semestre de 2024) 70 anos. A este trabalho não importa apenas o pioneirismo do Rio de Janeiro, mas também o fato de ter gestado o modelo institucional que prevaleceria nacionalmente. Vale, portanto, declinar os fatos mais relevantes da gênese da Defensoria Pública fluminense²².

Um esclarecimento de índole histórico-geográfica se faz necessário para o pleno entendimento do que será narrado, evitando-se confusões. Na década de 50 do século passado, a capital federal situava-se na cidade do Rio de Janeiro. Em 1960, por conta da transferência da capital para Brasília, a cidade do Rio transformou-se no Estado da Guanabara (portanto, uma “cidade-estado”), que ficou separado do antigo Estado do Rio de Janeiro, cuja capital era a cidade de Niterói. Essa separação só cessaria em 1975, graças à famosa fusão imposta pelo governo ditatorial da época. Até 1975, portanto, tínhamos duas realidades distintas: a do antigo Estado do Rio de Janeiro (a “velha província”) e a do Estado da Guanabara (Distrito Federal até 1960).

Pois bem. O marco fundador da instituição seria a Lei nº 2.188, de 21 de julho de 1954, que criou, no antigo Estado do Rio de Janeiro, seis cargos isolados de “Defensor Público”, não vinculados

²² Para uma descrição detalhada dos fatos, podem ser consultados: ALVES, Cleber Francisco. Apresentação à reimpressão da obra. In: MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira da. **Assistência judiciária**: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019; ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 57-63; ROCHA, Jorge Luís. **História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.



à carreira do Ministério Público, embora a chefia fosse comum (recaindo na época sobre o Procurador-Geral do Estado).²³⁻²⁴

É certo que, alguns anos antes, a Lei nº 216, de 9 de janeiro de 1948, dispoendo sobre a composição do Ministério Público do Distrito Federal, já fizera menção aos defensores públicos²⁵. Porém, no caso do Distrito Federal (depois, Guanabara), o cargo era apenas o primeiro degrau da carreira do Ministério Público.²⁶⁻²⁷

Tornando à legislação precursora do antigo Estado do Rio de Janeiro, não se pode deixar de destacar, também, a Lei de Organização da Assistência Judiciária – Decreto-Lei nº 286, de 22

²³ Art. 1º da Lei nº 2.188, de 21 de julho de 1954 (publicada no Diário Oficial de 22/07/1954), decretada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e sancionada pelo governador Ernani do Amaral Peixoto: “Foram criados, no Quadro da Justiça 6 (seis) cargos isolados de Defensor Público, padrão ‘P’, cujos ocupantes deverão ser bacharéis em direito.”

²⁴ No antigo Estado do Rio de Janeiro, esse modelo foi confirmado, não muito tempo depois, pela Lei nº 5.111, de 8 de dezembro de 1962 (publicada no Diário Oficial de 12/12/1962), a “Lei Orgânica do Ministério Público e da Assistência Judiciária”. Na verdade, foram duas leis orgânicas distintas dentro do mesmo diploma, preservado o regime de separação (mas sob a chefia comum do Procurador-Geral do Estado). Observe-se, porém, que não havia ainda uma carreira de defensor público, conforme art. 179 da Lei nº 5.111: “Os Defensores Públicos constituem cargos isolados, de provimento efetivo, na forma do prescrito nesta lei, subordinados ao Procurador Geral do Estado.” A carreira só viria realmente com o Decreto-Lei nº 286/1970 (que será mencionado à frente).

²⁵ Art. 1º da Lei nº 216, de 9 de janeiro de 1948 (publicada no Diário Oficial de 13/01/1948), decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Eurico G. Dutra: “O Ministério Público do Distrito Federal compõe-se do Procurador Geral, de Subprocuradores, Curadores, Promotores Públicos, Promotores Substitutos e Defensores Públicos, em número e com as atribuições fixadas no Código de Organização Judiciária do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 8.527, de 31 de dezembro de 1945.” Vale o esclarecimento de que o mencionado Código de Organização Judiciária (publicado no Diário Oficial de 05/01/1946) não se referia ao cargo de defensor público, mas tinha um título específico – arts. 188 a 198 – para a figura do “advogado de ofício” (cargo isolado pertencente ao “quadro da Justiça do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, criado pelo Decreto-lei número 3.800, de 6 de novembro de 1942” – art. 411 do Código). A Lei nº 216/1948, em seu art. 4º, alterou a denominação dos advogados de ofício, passando a chamá-los de defensores públicos: “Os demais Advogados de Ofício, com as mesmas atribuições da legislação vigente e direitos desta Lei, passam a denominar-se Defensores Públicos.”

²⁶ Art. 2º da Lei nº 216/1948 (mencionada na nota anterior): “A carreira do Ministério Público [do Distrito Federal] compreende os cargos de Defensor Público, Promotor Substituto, Promotor Público e Curador, providos o primeiro mediante concurso de títulos e provas e os demais por promoção.”

²⁷ A Lei nº 3.434, de 20 de julho de 1958, dispoendo sobre o código do Ministério Público do Distrito Federal, ratificou esse modelo de carreira única, que hoje percebemos totalmente inadequado. Veja-se, por exemplo, que incumbia aos órgãos do Ministério Público, em geral, “promover a ação penal e a execução das sentenças, nos casos e pela forma que preveem as leis em vigor, assim como assegurar a defesa dos acusados que não tenham constituído defensor, ou quando este não se achar presente” (inciso I do art. 3º da Lei nº 3.434). Ou seja, logo a primeira das funções institucionais contempladas pelo estatuto englobava atividades antagônicas – acusação e defesa. Não obstante, esse modelo chegou a ser adotado em alguns Estados brasileiros e tinha certo prestígio, conforme interessante (e raro) estudo sobre a “Defensoria Pública” publicado na década de 70 do século passado (MIOTTO, Armida Bergamini. A Defensoria Pública no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 10, nº 38, p. 71-104, abr./jun. 1973).



de maio de 1970²⁸. É a partir desse momento que passamos a ter a “carreira de Defensor Público”, superando-se o estágio dos cargos isolados²⁹. Uma carreira autônoma, ainda que pertencente ao quadro do Ministério Público. Nesse formato institucional, não havia o risco de defensores públicos, depois de algum tempo de carreira, serem “promovidos” a promotores, como ocorria na Guanabara.

Decretada a fusão em 1975, viveu-se um momento de muita tensão institucional. Qual o regime que deveria prevalecer: o do antigo Estado do Rio de Janeiro ou o da Guanabara (herdado do Distrito Federal)? Felizmente, optou-se pelo modelo de carreiras autônomas.

Em suma, embora o cargo de defensor público já estivesse previsto em 1948 – e talvez tenha sido esse o primeiro registro legal no Brasil³⁰ –, tratava-se de cargo atrelado à carreira do Ministério Público, situação que não prevaleceu na fusão de 1975. Por tudo isso, considera-se que a Defensoria Pública brasileira nasceu genuinamente em 1954, em terras fluminenses (mais especificamente, no antigo Estado do Rio de Janeiro). A pioneira Lei nº 2.188/1954, conforme assinala Cleber Francisco Alves, lançou as bases para o que viria a ser a atual instituição da Defensoria Pública³¹.

Vale o registro adicional de que a Constituição estadual de 1975, elaborada logo após a fusão, não deixou de reservar espaço – arts. 82 a 85 – à “Assistência Judiciária”, o nome da instituição à época. Mas ainda era uma instituição sujeita a ser chefiada por agentes estranhos à carreira (na versão original do texto de 1975, pelo Procurador-Geral de Justiça; posteriormente, pelo Secretário de

²⁸ Publicado no Diário Oficial de 23/05/1970.

²⁹ Art. 82 do Decreto-Lei nº 286/1970: “Fica criada, no Quadro do Ministério Público, letra ‘b’ – Assistência Judiciária, a carreira de Defensor Público constituída dos cargos a que se refere o art. 4º, item II, do presente Decreto-Lei, e extintos os 55 (cinquenta e cinco) cargos isolados da mesma denominação.”

³⁰ “A Lei nº 216, de 9 de janeiro de 1948, do antigo Distrito Federal (depois Estado da Guanabara, entre 1960 e 1975), constituiu-se, possivelmente, o primeiro diploma legal a fazer menção ao cargo de ‘defensor público’, não obstante o faça como cargo dentro do quadro do Ministério Público do Distrito Federal.” (ROCHA, Jorge Bheron. O histórico do arcabouço normativo da Defensoria Pública: da assistência judiciária à assistência defensorial internacional. In: ANTUNES, Maria João; SANTOS, Cláudia Cruz; AMARAL, Cláudio do Prado (coords.). **Os novos atores da justiça penal**. Coimbra: Almedina, 2016, p. 273).

³¹ “A Lei 2.188/54, do antigo Estado do Rio de Janeiro tem especial importância, pois foi pioneira no contexto da legislação brasileira no sentido de lançar as bases do que futuramente viria a ser a instituição da Defensoria Pública.” (ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 246).



Estado de Justiça³²). Por meio da Emenda Constitucional nº 37, de 21 de julho de 1987³³, criou-se a “Procuradoria-Geral da Defensoria Pública” (hoje, Defensoria Pública-Geral), “ocupando na estrutura administrativa estadual posição equivalente à de Secretaria de Estado” (art. 83 da Constituição estadual, na redação dada pela Emenda nº 37/1987). Foi uma grande conquista institucional, alcançada antes mesmo da constitucionalização no âmbito nacional.

3.2. A constitucionalização nacional da instituição

A Constituição de 1988 representou momento absolutamente decisivo para a Defensoria Pública brasileira. Àquele tempo, poucos eram os estados, como acontecia com o Rio de Janeiro, em que a instituição se apresentava minimamente autônoma e forte. Nesse contexto, afigurava-se vital marcar presença na Constituição da República, algo que nunca ocorrera antes. Sem a positividade constitucional, tímida que fosse, não haveria qualquer chance para os desenvolvimentos que sucederiam nas décadas seguintes.

Considerando que este trabalho se volta para a história institucional, entendo oportuno abordar a luta travada, na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988), em prol da positividade. Fonte valiosa, em relação ao assunto, é o trabalho de um cientista político, Thiago de Miranda Queiroz Moreira, *A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça*³⁴⁻³⁵. O ensaio, que examinou as várias etapas

³² Por força da Emenda Constitucional nº 16, de 24 de junho de 1981 (publicada no Diário Oficial de 30/06/1981).

³³ Publicada no Diário Oficial de 24/07/1987.

³⁴ MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, nº 3, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rMxvccB5ZNV6ZTNhJddDWz/?lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2024.

³⁵ Vale consultar também: ALVES, Cleber Francisco; ALÔ, Bernard dos Reis. Os debates da Assembleia Constituinte de 1987/1988 que resultaram na constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil – expressão de um pensamento “progressista moderado”? In: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães et al. (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023; CHIARETTI, Daniel. Breve histórico da assistência jurídica no Brasil e o atual papel institucional da Defensoria Pública da União. In: RÉ, Aluisio lunes Monti Ruggeri; REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs.). **Temas aprofundados da Defensoria Pública**. v. 2. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 199-204; GONZÁLEZ, Pedro. **Acesso à justiça e Defensoria Pública**: expressão e instrumento da democracia. Londrina: Thoth, 2021, p. 107-112; MARTINS, Rodrigo Azambuja. Uma história da Defensoria Pública. In: ANTUNES, Maria João; SANTOS, Cláudia Cruz; AMARAL, Cláudio do Prado (coords.). **Os novos atores da justiça penal**.



do processo constituinte, enuncia fatos e ideias que merecem ser reproduzidos aqui, juntamente com aportes relevantes de outros estudiosos desse período.

A grande premissa de Thiago Moreira, como o próprio subtítulo do seu trabalho indica, é que a luta pela Defensoria Pública “não ocorreu em terreno vazio”³⁶, muito pelo contrário. De fato, até então a assistência judiciária (não se falava ainda em assistência jurídica) era prestada, no Brasil, por meio de modelos distintos que eram integrados por profissionais igualmente variados, todos muito interessados na definição constitucional do tema. Por outro lado, defensores pretendiam que a positivação da instituição viesse acompanhada de condições e prerrogativas que valorizassem a carreira e viabilizassem a atuação efetiva em favor das pessoas necessitadas. Desse apanhado de pretensões frequentemente conflitantes, surgiram três claras “linhas de objeção” à Defensoria Pública:

As três formas de objeção à imposição constitucional da Defensoria foram identificadas ao longo dos debates. A principal oposição corporativa partiu dos procuradores estaduais, principalmente os paulistas, representados por Michel Temer, que exerciam a assistência judiciária em alguns estados. Também há indícios de que seccionais estaduais da OAB tinham interesses opostos à construção de uma instituição pública nacional responsável pela assistência jurídica. Isso porque, na época, alguns estados haviam adotado o arranjo de assistência baseado em advogados particulares remunerados pelos cofres públicos. Procuradores estaduais e advogados não queriam abrir mão dessa função e por isso é possível observar a resistência deles à previsão constitucional da Defensoria. A segunda linha de objeção partia do argumento da autonomia dos estados membros,

Coimbra: Almedina, 2016, p. 242-248; ROCHA, Jorge Bheron. O histórico do arcabouço normativo da Defensoria Pública: da assistência judiciária à assistência defensorial internacional. In: ANTUNES, Maria João; SANTOS, Cláudia Cruz; AMARAL, Cláudio do Prado (coords.). **Os novos atores da justiça penal**. Coimbra: Almedina, 2016, p. 274-280; ROCHA, Jorge Luís. **História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 156-161; SCHIRMER, Igor Nielson Medeiros. **O processo de construção institucional da Defensoria Pública no Brasil**: política, ideologia e grupos de pressão. Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2017, p. 70-95. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFSM_112120dac8f255dbcce89dfe9424d490. Acesso em: 17 fev. 2024.

³⁶ MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, nº 3, p. 647-681, set./dez. 2017, p. 651. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/op/a/rMvxvccB5ZNV6ZT/NhJddDwz/?lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2024.



que não queriam ficar vinculados a uma forma mais onerosa de garantir aos necessitados o acesso à justiça. Nos locais onde o modelo de advogados particulares era utilizado ou a PGE assumia também o serviço de assistência judiciária, a criação da Defensoria era vista por muitos atores políticos como um gasto desnecessário. Simultaneamente, havia também a oposição institucional dos membros do Ministério Público, a terceira linha de objeção, que em boa parte da ANC foi erigida pelo deputado Plínio de Arruda Sampaio, então membro do MP paulista.³⁷

Nesse debate, conforme assinala Moreira, “a filiação partidária teve menos importância do que o estado de origem do constituinte”³⁸. Com efeito, defendiam a Defensoria, em regra, constituintes oriundos de estados em que a instituição já funcionava – Adolfo Oliveira (deputado do PL/RJ), Fábio Raunheitti (deputado do PTB/RJ), Mário Bouchardet (deputado do PMDB/MG), Nelson Carneiro (senador do PMDB/RJ), Plínio Martins (deputado do PMDB/MS), Ronaro Corrêa (deputado do PFL/MG), Sílvio Abreu Jr. (deputado do PMDB/MG), Vivaldo Barbosa (deputado do PDT/RJ), Wilson Martins (senador do PMDB/MS).

Dentro da mesma lógica, as resistências, em graus variados, provinham de constituintes de estados sem Defensoria, a exemplo dos deputados Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC), Michel Temer (PMDB/SP) e Plínio Arruda Sampaio (PT/SP), que era relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Desses três, Konder Reis foi possivelmente o que mais pelejou contra a Defensoria. Ele foi o governador de Santa Catarina que instituiu a modalidade dativa de assistência judiciária e proclamava que

³⁷ MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, nº 3, p. 647-681, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rMvxvccB5ZNV6ZTNhJd-dDWz/?lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2024, p. 673.

³⁸ MOREIRA, op. cit. p. 662. Explorando outra perspectiva, Cleber Francisco Alves e Bernard dos Reis Alô analisam a coloração política dos constituintes que teriam sido favoráveis à Defensoria na fase inicial dos debates, no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. A partir dessa perspectiva, sustentam que tais constituintes “apresentavam um perfil político-ideológico mais voltado para a centro-esquerda, o que permitiria caracterizar essa constitucionalização do modelo defensorial como expressão política de um ‘progressismo moderado.’” (ALVES, Cleber Francisco; ALÔ, Bernard dos Reis. Os debates da Assembleia Constituinte de 1987/1988 que resultaram na constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil – expressão de um pensamento “progressista moderado”? In: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães et al. (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023, p. 406).



lá havia “uma Defensoria Pública modelar”³⁹. Já Michel Temer e Plínio Arruda Sampaio formularam variadas objeções aos pleitos dos defensores⁴⁰, mas em certos momentos transigiram. Eram constituintes muito influentes e, além de procederem de São Paulo, onde não havia Defensoria, pertenciam a outras carreiras jurídicas (respectivamente, Procuradoria do Estado e Ministério Público) envolvidas na questão da constitucionalização da Defensoria.

Dessa forma, talvez a ideologia não tenha sido, realmente, elemento determinante no processo⁴¹, e sim o estado de origem do constituinte. Também pesou bastante, como visto, a extração profissional do constituinte⁴².

Quaisquer que tenham sido os elementos mais decisivos no processo constituinte, não há dúvida de que a luta pela Defensoria Pública foi muito árdua. As resistências eram grandes e os recursos para arrostá-las, escassos. Cuidava-se de uma carreira nova e desconhecida por muitos dos constituintes. Conforme o depoimento de Roberto Vitagliano, então presidente da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ) – atual Associação das Defensoras e Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro –, o aparato da Defensoria era incomparavelmente inferior ao de outras carreiras já consolidadas no cenário nacional, como Magistratura, Ministério Público, fiscais e forças de segurança:

³⁹ MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública... op. cit., p. 670-672.

⁴⁰ Eis o que pensava Plínio Sampaio, deputado de orientação progressista, a respeito da Defensoria: “É importante instituímos a carreira do defensor público, mas não podemos esquecer que há uma hierarquia de funções. Por mais legítimo que seja o interesse de um indivíduo pobre que litiga com outro, ele não tem, na sociedade, a mesma importância que a ofensa a uma lei criminal, um conflito entre poderes, uma violação de direitos individuais, uma violação de direitos difusos, que estamos dando a instituições constitucionalmente ultraprotégidas, para que possam exercer com independência a função contra o poder, contra a prepotência. Não vejo que o advogado dos mais necessitados tenha esta categoria.” (fala reproduzida por MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública... op. cit., p. 661).

⁴¹ “O que pretendemos dizer é que, em qualquer partido, tenha ele qualquer tipo de programa, doutrina ou ideologia, certamente abrigará [a] instituição da Defensoria Pública como válida”. Essa fala foi proferida por Roberto Vitagliano, então presidente da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ), em reunião da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, estando reproduzida no já citado ensaio de Cleber Francisco Alves e Bernard dos Reis Alô (p. 428). Vale a ressalva de que o discurso tinha um claro sentido estratégico, não sendo obviamente sensato distanciar a Defensoria Pública, ainda muito frágil, de qualquer corrente político-ideológica.

⁴² A propósito, “Benedito Monteiro (PMDB-PA), que foi promotor de justiça no Pará, propôs que o MP exercesse a defesa dos necessitados” (MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública... op. cit., p. 663).



Naquele momento, na Assembleia Nacional Constituinte, nós éramos grãozinhos de areia, muito pouca gente... (...) A nossa viagem a gente pagava com o nosso cartão de crédito e esperava depois a associação recolher o dinheiro para nos devolver, às vezes 3 (três) meses, 4 (quatro) meses depois. (...) Então, a nossa força na Constituinte foi mais em função da importância, vamos dizer, material, da Defensoria Pública, a sensibilidade no caso dos constituintes, do que propriamente meios, gente, número de pessoas, para conseguir colocar na Constituinte.⁴³⁻⁴⁴

Um pesquisador externo aos quadros da Defensoria, o cientista social Igor Schirmer, confirma o depoimento de Vitagliano e realça a disparidade de forças em relação especificamente ao Ministério Público:

A maioria dos relatos analisados nesta dissertação apontam para a existência de um latente conflito de interesses em relação ao fortalecimento da Defensoria Pública, havendo maior resistência, particularmente, por parte de políticos vinculados, direta ou indiretamente, ao Ministério Público. De fato, é possível verificar que o desequilíbrio de forças entre essas instituições, durante o processo constituinte, foi intencionalmente significativo, desfavorecendo a aprovação de matérias de interesse da Defensoria Pública.⁴⁵

Apesar de todas essas dificuldades, a Defensoria Pública saiu muito valorizada da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Graças principalmente ao trabalho incansável do deputado Sílvio Abreu, que conseguiu derrotar o relator da Subcomissão – Plínio Arruda Sampaio –, cinco artigos foram reservados à Defensoria, prevendo-se inclusive regime equivalente ao do Ministério Público: “Ao Defensor Público, como garantia de exercício pleno e da independência de suas funções, são devidas

⁴³ Entrevista concedida para a já citada obra GONZÁLEZ, Pedro. **Acesso à justiça e Defensoria Pública**: expressão e instrumento da democracia. Londrina: Thoth, 2021, p. 109-110.

⁴⁴ Além do próprio Vitagliano, são citados pelos estudiosos do período, como participantes do grupo de pressão da Defensoria junto à Assembleia Nacional Constituinte, João Simões Vagos Filho, defensor no Estado do Rio de Janeiro; José Antônio Neves César, defensor no Estado de Minas Gerais; Lourdes Maria Celso do Valle, à época presidente da Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal, atual Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais (ANADEF); e Suely Pletz Neder, à época presidente da Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos (FENADEP), atual Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEF).

⁴⁵ SCHIRMER, Igor Nielson Medeiros. op. cit., p. 76.



as garantias, prerrogativas e direitos dos membros do Ministério Público, aplicando-se-lhes as mesmas vedações”.⁴⁶⁻⁴⁷

Nas etapas seguintes dos trabalhos constituintes, porém, parte das conquistas se perdeu. Além dos adversários habituais, posicionou-se contra a Defensoria Pública o chamado “Centrão”, aliança suprapartidária de caráter notoriamente fisiológico (antes de tudo) e orientação conservadora. Dada a força adquirida pelo Centrão durante o processo constituinte, a inserção da Defensoria no texto constitucional chegou a ficar ameaçada, mas ao final se manteve⁴⁸.

O que se conseguiu naquele momento histórico, portanto, foi o solitário art. 134, composto por caput e parágrafo único⁴⁹, atendendo apenas em parte aos anseios dos defensores. Para Thiago Moreira, esse resultado decorreu sobretudo dos embates corporativos testemunhados pelo processo constituinte⁵⁰,

⁴⁶ “Apesar da oposição do relator, a Subcomissão aprovou a emenda nº 4 da autoria do constituinte Sílvio Abreu, que reconheceu à Defensoria Pública os mesmos princípios institucionais do MP e estendeu aos defensores as garantias, prerrogativas e direitos dos promotores. Os defensores públicos viam, assim, todas as suas pretensões serem atendidas no anteprojeto da Subcomissão.” (MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública... op. cit., p. 661).

⁴⁷ Igor Schirmer (op. cit. p. 92), enumera os constituintes que votaram a favor e contra a emenda de Sílvio Abreu em prol da Defensoria Pública, vencedora por 14 votos a 5. A favor: Raul Ferraz, Adolfo Oliveira, Jairo Carneiro, Leite Chaves, Messias Góis, Michel Temer, Moysés Pimentel, Paes Landim, Vinícius Cansanção, Chico Amaral, Haroldo Sabóia, Ronaro Corrêa, Plínio Martins e Sílvio Abreu. Contra: Ivo Mainardi, José Costa, Leopoldo Peres, Maurício Corrêa e Plínio Arruda Sampaio.

⁴⁸ A propósito, pode-se consultar: ALVES; ALÔ, op. cit., p. 432-435; ROCHA, Jorge Luís. **História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**... op. cit. p. 159-161.

⁴⁹ Caput original (sensivelmente alterado, depois, pela Emenda Constitucional nº 80/2014): “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.” Parágrafo único original (que foi redesignado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, tornando-se § 1º, mantida a redação de 1988): “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.”

⁵⁰ Segundo Thiago Moreira, o que mais interessa para a ciência política, quanto ao processo de constitucionalização da Defensoria Pública, é a constatação de que “mudanças importantes no sistema de justiça brasileiro devem ser analisadas levando em conta os interesses e a atuação política de atores que o integram (...). Tais atores, comprometidos com projetos que visam fortalecer sua instituição e a política pública que exercem, agem politicamente para atingir seus objetivos.” (MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública... op. cit., p. 675-676). Em outro trabalho a respeito da consolidação da Defensoria no país, o autor trata dessa questão de forma mais analítica, acrescentando que o estudo do ativismo político de atores estatais representa abordagem inovadora dentro da ciência política (MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Disputas institucionais e interesses corporativos no sistema de justiça: impasses na criação da Defensoria Pública nos estados. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 62, nº 4, 2019, esp. p. 27-32. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/b7Jdtbr79jX9xyYQKCGZ7Vm/?lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2024).



também influenciando negativamente o fato de os defensores ainda não pertencerem a uma carreira uniforme, articulada e presente em todo o território nacional⁵¹.

Qual a avaliação que pode ser feita desse desfecho?

Com os olhos de hoje, tendemos a desvalorizar o que foi conquistado em 1988. A análise do contexto histórico, todavia, leva a uma conclusão diferente. Nesse sentido, Thiago Moreira entende que “os defensores foram, em grande medida, bem-sucedidos”⁵², êxito que ele credita principalmente aos esforços dos próprios defensores (e de outros servidores ligados à antiga assistência judiciária), que formularam e propagaram o projeto que se revelaria vencedor⁵³. Também Pedro González enxerga positivamente o resultado final: “apesar do espaço exíguo, as vitórias foram muitas”⁵⁴.

Concordo com a opinião de Moreira e González. O que mais importava, naquele momento, era a constitucionalização do modelo

⁵¹ MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. *Ibid.*, p. 675.

⁵² MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. *Ibid.*, p. 655.

⁵³ MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. *A constitucionalização da Defensoria Pública...* op. cit., p. 674. Reforçando esse ponto de vista, afirma Moreira em outra parte do texto (p. 673): “a previsão constitucional da Defensoria Pública não foi uma iniciativa que partiu da maioria dos constituintes, tampouco um consenso da ANC sobre a necessidade de uniformizar a assistência jurídica para promover a justiça social, mas sim uma demanda de certas carreiras jurídicas que exerciam a assistência judiciária, a qual foi canalizada no processo constituinte e teve que enfrentar forte resistência.”

⁵⁴ GONZÁLEZ, Pedro. **Acesso à justiça e Defensoria Pública...** op. cit., p. 111. Na mesma parte da obra (p. 111-112), González enuncia as vitórias: *i*) a assistência jurídica foi reconhecida como direito fundamental; *ii*) procedeu-se à unificação do modelo de assistência jurídica no país, a qual ficou a cargo da Defensoria Pública, positivada constitucionalmente (no âmbito nacional) pela primeira vez em nossa história; *iii*) previu-se no parágrafo único do art. 134, a fim de preservar a observância do modelo escolhido, que lei complementar deveria organizar a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios, além de prescrever normas gerais para os Estados; *iv*) a Defensoria restou consagrada como função essencial à Justiça, compondo um quarto complexo orgânico separado da divisão tradicional dos três Poderes da República, estruturada em carreira própria, com ingresso mediante concurso público, garantia de inamovibilidade e vedação do exercício da advocacia pelos seus integrantes.



público de assistência jurídica, nos exatos moldes da experiência do Estado do Rio de Janeiro⁵⁵. A partir desse fato primacial, e que era de certa forma fundante (sob a ótica nacional), abriam-se para a Defensoria Pública múltiplas perspectivas – e esperanças⁵⁶. Uma dessas perspectivas era exatamente o desenvolvimento dinâmico da instituição, com a progressiva atualização das suas atribuições, como de fato aconteceu.

Delineou-se para a Defensoria Pública, então, uma situação bastante desafiadora e, ao mesmo tempo, estimulante. Se o Ministério Público saiu “pronto” do processo constituinte, o mesmo, evidentemente, não sucedeu com a Defensoria. No dizer de Thiago Moreira, o projeto de consolidação da Defensoria permaneceu aberto, transportando a luta institucional para duas frentes:

A atuação para conferir autonomia à Defensoria e garantias aos seus integrantes continuaria no plano do legislativo federal, mas a batalha para expandir a instituição precisava ser enfrentada também nas arenas estaduais. Em ambas as frentes, oposições de outras carreiras jurídicas seriam novamente uma forte barreira ao projeto de consolidação da Defensoria (...).⁵⁷

Considere-se ainda que, embora realmente econômica no trato da Defensoria Pública, a Constituição de 1988 ofereceu-lhe, consoante escrevi há mais de 20 anos, “cláusulas generosamente abertas”, que configuravam “lídimas *chaves hermenêuticas* em prol do aprimoramento institucional da Defensoria”⁵⁸.

⁵⁵ “A exitosa experiência da Defensoria Pública do Rio de Janeiro influenciou decisivamente o modelo adotado pelo constituinte originário, não obstante tenha havido inúmeras propostas que intentavam implantar outros modelos, dentre eles a incorporação da assistência judiciária ora às Procuradorias, ora ao Ministério Público, ou, ainda, o retorno ao modelo *judicare* sob a batuta da OAB.” (ROCHA, Jorge Bheron. O histórico do arcabouço normativo da Defensoria Pública... op. cit., p. 314).

⁵⁶ Assim se referem Caio Paiva e Tiago Fensterseifer a esse “nascimento”: “Entre *gritos* de uma oposição institucional e associativa organizada, que ainda hoje ecoam, a Defensoria Pública nasce: frágil, assustada, *incapaz*, mas também subestimada por tudo e por todos. Se a República acordou em 1988, pode-se dizer que a Defensoria Pública começou a *sonhar*.” (PAIVA, Caio; FENSTERSEIFER, Tiago. **Comentários à Lei Nacional da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: CEI, 2019, p. 46, itálicos originais).

⁵⁷ MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública... op. cit., p. 674.

⁵⁸ Eis a passagem completa: “vale assinalar o nosso entendimento de que há um campo bastante promissor para o avanço institucional (conquanto ainda pouco explorado) pela via doutrinária. Motiva esse entendimento a existência de cláusulas generosamente abertas entre as normas constitucionais que cuidam do direito fundamental à assistência



Tudo somado, estava feito o convite para que a instituição avançasse, sem maior engessamento textual (mas não dispensando, obviamente, doses homéricas de suor e lágrimas), na construção de um projeto cuja abrangência parece não ter paralelo no mundo todo⁵⁹⁻⁶⁰. Foi como se o constituinte tivesse furtivamente sussurrado para a Defensoria: — O que te dei agora está de bom tamanho para uma instituição novata; em compensação, estou te abrindo janelas para voos muito mais arrojados em tempos vindouros...

Naturalmente, os desdobramentos e as implicações da constitucionalização da Defensoria Pública têm enorme relação com o tema do presente artigo, daí a necessidade que senti de uma abordagem mais analítica. Antes de prosseguir, a propósito, não se deixe de fazer uma ressalva importante. O que foi tirado da instituição ao longo do processo constituinte – tendo como referência o texto dos sonhos aprovado na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público – dizia respeito basicamente a prerrogativas dos defensores (equiparação com os membros do Ministério Público) e questões organizativas fundamentais (princípios institucionais, autonomia administrativa, direção por um/a Procurador/a-Geral defensor/a público/a). Entretanto, a expansão funcional que sobreviria nunca esteve em pauta, até

jurídica e da instituição incumbida da concretização deste direito. Referimo-nos especificamente às expressões ‘integral’ (presente no art. 5º, LXXIV, para adjetivar a assistência jurídica) e ‘essencial’ (encontrada no art. 134, para qualificar a Defensoria Pública). (...) em que pese a necessidade de aprofundamento da matéria, não nos furtamos a deixar assentada a tese de que as cláusulas abertas ‘integral’ e ‘essencial’ devem ser vistas como lídimas *chaves hermenêuticas* em prol do aprimoramento institucional da Defensoria, permitindo que, por meio delas, penetrem as grandes conquistas metodológicas do constitucionalismo contemporâneo (...).” (SOUSA, José Augusto Garcia de. Solidarismo jurídico, acesso à justiça e funções atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado. **Revista de Direito da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, vol. I, jul./set. 2002, p. 147-148, itálicos originais).

⁵⁹ “(...) a timidez e abertura da regulamentação constitucional permitiu que a Defensoria Pública tivesse larga margem de manobra na construção do seu perfil nos últimos 30 (trinta) anos.” (GONZÁLEZ, Pedro. Defensoria Pública nos 30 anos de Constituição: uma instituição em transformação. *In*: MAIA, Maurílio Casas (org.). **Defensoria Pública, democracia e processo II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021, p. 76).

⁶⁰ “De qualquer forma, parece-nos inequívoco que os debates constituintes deixaram sementes fecundas que não foram sufocadas com o passar do tempo: pelo contrário!” (ALVES, Cleber Francisco; ALÔ, Bernard dos Reis. Os debates da Assembleia Constituinte de 1987/1988... op. cit., p. 437).



porque ela não era sequer imaginada naquele momento⁶¹. Voltarei ao ponto no final do ensaio.

3.3. A edição do Código de Defesa do Consumidor

Em 1990, cumprindo-se ditame constitucional, foi editado o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078), que passou a vigorar em março de 1991. O fato mereceu destaque não só na esfera jurídica, mas também nos meios de comunicação. O novo estatuto despertou muitas expectativas na sociedade brasileira.

Uma das partes mais elogiadas do Código foi a referente à tutela coletiva dos interesses e direitos dos consumidores. Entre os legitimados para a defesa coletiva não figurou a Defensoria Pública, mas se abriu uma porta para “as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código” (art. 82, III, da Lei nº 8.078/1990). Seria uma porta valiosa, como se verá adiante, para as primeiras demandas coletivas da Defensoria.

Além de proporcionar base legal para ações coletivas da Defensoria na órbita consumerista, o estatuto ofereceu também expressivo argumento de ordem sistemática. Seguindo os passos da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), da própria Constituição da República de 1988 e da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado dois meses antes), o Código de Defesa do Consumidor representou importante fator normativo em prol da transformação do perfil acentuadamente individualista da nossa ordem jurídica, àquela altura completamente anacrônico.

Enfim, logo após a promulgação da Constituição e a edição do Código do Consumidor, o terreno estava pronto para a deflagração das primeiras ações genuinamente coletivas da

⁶¹ A propósito, parece-me muito importante, do ponto de vista analítico, atentar para a distinção entre os aspectos organizacional/estrutural e funcional da Defensoria Pública. É certo que ambos os aspectos estão imbricados, mas a evolução de um pode destoar bastante da do outro em determinado quadrante histórico ou geográfico. Na Defensoria Pública do Rio de Janeiro, a distinção é realçada no desenho das Subdefensorias: há a Subdefensoria Pública-Geral de Gestão, que lida com as atividades-meio (assuntos organizacionais), e há a Subdefensoria Pública-Geral Institucional, voltada para as atividades-fim (assuntos funcionais).



instituição, produzidas pelo Núcleo de Defesa do Consumidor do Rio de Janeiro, órgão integrante da Defensoria mais antiga do país.

4. OS PRIMEIROS PASSOS DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA

4.1. O Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro: estruturação e funcionamento (em um tempo encantado)

Dado o papel do Núcleo de Defesa do Consumidor do Rio de Janeiro (doravante, Núcleo) no percurso histórico abordado neste ensaio, convém falar sobre a estruturação e o funcionamento do órgão (para o qual fui designado no segundo semestre de 1990, lá permanecendo até o começo de 1997).

Não são muito precisos os registros sobre os momentos iniciais do Núcleo. O que se sabe, por fonte oral⁶², é que o órgão foi instalado no contexto do Plano Cruzado de 1986, que se caracterizou pelo congelamento rígido do preço de produtos e serviços, como forma de combater a inflação elevadíssima que assolava o Brasil⁶³.

O primeiro ato normativo de que se tem notícia, acerca do Núcleo, foi a Resolução SJU nº 251, de 23 de janeiro de 1987, da Secretaria de Justiça e do Interior do Estado do Rio de Janeiro⁶⁴ (quando a Defensoria, então “Assistência Judiciária”, ainda estava subordinada ao Executivo estadual). Tal Resolução listou todos os órgãos de atuação da Assistência Judiciária no Estado, figurando a

⁶² Trata-se do depoimento da defensora pública fluminense Lúcia Maria Bernardi (já falecida) para o *Projeto Memórias ao Entardecer*, concebido e realizado, em 2002, pela ADPERJ – Associação das Defensoras e Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (nome atual). Os depoimentos lastrearam a obra, já citada, *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores do Estado do Rio de Janeiro*, do historiador Jorge Luís Rocha, publicada em 2004. O relato atinente à instalação da “Defensoria Pública do Consumidor” está nas p. 88–89 da obra.

⁶³ O Plano Cruzado foi o primeiro dos planos, pretensamente infalíveis, destinados a fulminar a altíssima inflação das décadas de 70, 80 e 90 do século passado. O Plano Cruzado fez muito sucesso inicialmente, e até proporcionou ao governo uma vitória arrasadora nas eleições de 1986, mas depois ruiu fragorosamente. Outros planos vieram, nos anos seguintes, e igualmente fracassaram. Somente o Plano Real, de 1994, conseguiu domar a inflação (cuja cifra acumulada, nos 15 anos anteriores ao Plano Real, chegou a estonteantes 13,3 trilhões por cento). Sobre o assunto, vale consultar LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

⁶⁴ A Resolução dispôs sobre os órgãos de atuação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro e foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Parte I (Poder Executivo), em 29/01/1987, p. 6–9.



1ª e a 2ª Defensorias Públicas do Consumidor entre os 145 órgãos de atuação na Comarca da Capital⁶⁵. Em janeiro de 1987, portanto, não há dúvida nenhuma de que já funcionava o órgão de defesa do consumidor da Defensoria Pública⁶⁶.

Criada naquele mesmo ano a Procuradoria-Geral da Defensoria Pública, sobrevieram, em 1988 e 1989, várias resoluções regulamentando ou simplesmente mencionando o Núcleo⁶⁷⁻⁶⁸. Nessas primeiras resoluções, importa destacar, não se cogitava de atuação coletiva pelo órgão, surgindo tal previsão apenas na Resolução PGDP nº 82, de 14 de maio de 1991⁶⁹.

Outro aspecto interessante é que o Núcleo também atendia matérias extraconsumeristas, sobretudo locação residencial⁷⁰. Os sucessivos – e desastrosos – planos econômicos contra a inflação incidiam pesadamente sobre as locações e multiplicavam os conflitos

⁶⁵ Completavam a lista 16 órgãos no 2º Grau de Jurisdição e 166 órgãos nas Comarcas de 1ª e 2ª Entrâncias. Ao todo, eram 327 órgãos de atuação.

⁶⁶ Acrescente-se que o movimento estatístico da Defensoria Pública do Rio de Janeiro relativo ao ano de 1987 informa que a Defensoria Pública do Consumidor atendeu 8.795 pessoas, promoveu 904 conciliações e ajuizou 157 iniciais (DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, nº 1, 1988, p. 227).

⁶⁷ Apuramos a existência das seguintes resoluções (valendo a ressalva de que, em função da precariedade dos registros relativos àquele período, não se elimina a possibilidade de alguma involuntária omissão): Resolução PGDP nº 19, de 11 de maio de 1988 (publicada no DOERJ de 16/05/1988); Resolução PGDP nº 24, de 3 de agosto de 1988 (publicada no DOERJ de 05/08/1988); Resolução PGDP nº 40, de 29 de agosto de 1989 (publicada no DOERJ de 30/08/1989); e Resolução PGDP nº 42, de 31 de agosto de 1989 (publicada no DOERJ de 05/09/1989).

⁶⁸ O primeiro ato normativo que enunciou as atribuições do Núcleo parece ter sido a Resolução PGDP nº 19, de 11 de maio de 1988, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Parte I (Poder Executivo), em 16/05/1988, p. 34-35. Destinada a regulamentar os núcleos da Defensoria Pública, a Resolução tratou especificamente do órgão consumerista em seu art. 6º: “O Núcleo de Defesa do Consumidor tem competência territorial sobre toda a Comarca da Capital, competindo ao Defensor Público ali em exercício, além das atribuições contidas no art. 1º [aconselhamento, conciliação e encaminhamento das partes, quando for o caso, aos demais órgãos de atuação da Defensoria], a elaboração de iniciais de ações que versem sobre direito do consumidor e de consignação em pagamento de alugueres quando for o caso, independentemente, em qualquer hipótese, do foro para o qual devam ser distribuídas.”

⁶⁹ A Resolução PGDP nº 82, de 14 de maio de 1991, modificou “a competência funcional dos Defensores em exercício no Núcleo de Defesa do Consumidor”, tendo sido publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Parte I (Poder Executivo), em 16/05/1991, p. 5.

⁷⁰ Antes do advento do Código do Consumidor, havia, naturalmente, maior dificuldade na delimitação das questões que deveriam ser atendidas pelo Núcleo. Isso sem falar em situações anecdóticas. Certa feita, uma senhora que trabalhava no mesmo prédio do Núcleo (Edifício Estácio de Sá) solicitou-nos o ajuizamento de uma ação de divórcio. Ponderamos que o Núcleo era especializado em matéria consumerista e não tinha atribuição para divórcios. Ela então replicou: “ué, mas eu sou consumidora, faço compras toda semana!”



nessa área. O próprio valor dos aluguéis era passível de grandes controvérsias, sujeitando-se não raro a cálculos bastante complicados.

Com a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor, em março de 1991, o Núcleo, além de se concentrar nas matérias tipicamente de consumo⁷¹ – excluído o atendimento a problemas locatícios⁷² –, passou a atentar, cada vez mais, para as implicações coletivas das questões que lhe eram submetidas. Poucos meses depois, seriam produzidas as primeiras ações coletivas.

Deixando um pouco de lado considerações de natureza técnica, acrescento que a equipe do Núcleo – defensores, eu incluído, e estagiárias/os⁷³ –, era bastante motivada e ganhou ainda mais ânimo com a chegada do Código. Afinal, testemunhávamos naquele momento, ao vivo, o nascimento de um estatuto que versava justamente sobre a especialidade do órgão, de resto um estatuto de inegáveis méritos e cercado de ótimas expectativas pela sociedade brasileira.

A propósito desse entusiasmo, ainda me recordo do dia que tiramos para discutir, em um restaurante da zona sul da cidade do Rio de Janeiro, o então viçoso Código de Defesa do Consumidor, artigo por artigo. Foi um domingo, e tinha que ser mesmo no final de semana, dado o grande número de atendimentos que realizávamos nos dias úteis (100 senhas diárias). A conversa prolongou-se por muitas horas, até o início da noite, para desespero do dono (ou gerente) do estabelecimento.

Era um tempo, agora percebo bem, *encantado*. Repleto de euforia e sonhos. Se hoje assistimos aflitos ao crescimento da extrema direita *urbi et orbi* e ao agravamento da crise climática, a situação era muito diferente no alvorecer dos anos 90 do século passado. A queda do muro de Berlim prenunciava a ascensão irresistível da democracia no globo terrestre. No Brasil, a Constituição

⁷¹ Sem prejuízo, evidentemente, da existência de dúvidas sobre a aplicabilidade do regime consumerista a certos assuntos, as quais persistem até os dias atuais.

⁷² A Resolução PGDP nº 86, de 6 de junho de 1991 (publicada no DOERJ de 07/06/1991), afastou expressamente a matéria locatícia das atribuições do Núcleo, as quais, àquela altura, eram muito extensas, envolvendo não só a propositura, mas também o acompanhamento, em primeiro grau, das demandas individuais ou coletivas propostas pelo Núcleo (derivando tal amplitude funcional da já mencionada Resolução PGDP nº 82/1991).

⁷³ Uma excepcional estagiária que tivemos nesse período veio a se tornar, mais de 30 anos depois, a primeira Defensora Pública-Geral do Estado do Rio de Janeiro: Patrícia Cardoso Maciel Tavares. Ela pode confirmar os relatos deste artigo sobre o Núcleo.



“cidadã” acabara de brotar, trazendo promessas as mais venturosas⁷⁴. No plano institucional, a Defensoria do Rio de Janeiro vivia possivelmente a melhor fase da sua história até então⁷⁵.

Ah, e sobretudo eu era jovem, inacreditavelmente jovem. Quase uma criança...

4.2. O pioneirismo do Núcleo na tutela coletiva

A respeito do tópico que se inicia, é preciso esclarecer que, além de efetuar pesquisa bibliográfica, consultei colegas individualmente e por meio de um grupo de *whatsapp* que congrega defensoras e defensores do país todo. Dessas diligências – e da minha memória –, pude extrair a conclusão, logicamente provisória, de que as primeiras ações genuinamente coletivas da Defensoria Pública brasileira foram produzidas pelo Núcleo de Defesa do Consumidor do Rio de Janeiro. Advirta-se que, dada a precariedade dos registros judiciais daquela época, não se elimina a possibilidade da existência de demandas isoladas anteriores. Sem prejuízo dessa possibilidade, o Núcleo do Consumidor fluminense parece ter sido o primeiro órgão, na Defensoria nacional, a valer-se habitualmente das ações coletivas para o enfrentamento das questões que lhe tocavam⁷⁶⁻⁷⁷.

⁷⁴ A eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, mostrou que a redenção do país não seria tão inevitável como supúnhamos. Mas esse acidente não representava ameaça ao projeto de redemocratização em curso, e não muito tempo depois, em 1992, veio o seu *impeachment*, empurrado pelo clamor das ruas.

⁷⁵ Paradoxalmente, isso ocorreu no governo Moreira Franco, de ideologia conservadora. Com a assunção, em 1991, de Leonel Brizola, político de tendência socialista, a instituição regrediu sensivelmente em vários aspectos, inclusive na delicada questão salarial, e experimentou doloroso êxodo, perdendo excelentes profissionais para outras carreiras jurídicas.

⁷⁶ No mesmo sentido, afirmam Didier Jr e Zaneti Jr., itálicos originais: “Até a edição da Lei Federal nº 11.448/2007, o quadro geral, na doutrina e na jurisprudência, não era favorável ao ajuizamento de ações coletivas pela Defensoria Pública, excetuadas duas possibilidades. (...) Existia, contudo, uma outra possibilidade de ajuizamento de ações coletivas, dependendo da *previsão expressa de um órgão da defensoria pública* para atuar na tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Decorre esta possibilidade do art. 82, III, da Lei nº 8.078/1990 (...). O Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do RJ foi o precursor destas ações (...).” DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 218-219.

⁷⁷ Essa conclusão se reforça pelo fato, aqui já mencionado, de que, no começo dos anos 90 do século passado, poucas eram as Defensorias instituídas nos moldes da Constituição (ou ao menos perto disso). O fato pode ser inferido, também, da consulta ao *Vade Mecum da Defensoria Pública* (produzido por Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva. Belo Horizonte: CEJ, 2018), que traz as normas regulamentadoras das Defensorias Públicas da União, do Distrito Federal e dos Estados. Ilustrativamente, não estavam implantadas, naquele momento, nem a Defensoria Pública da União nem a Defensoria de São Paulo, o Estado mais forte do país em termos econômicos. Também a Defensoria do Rio Grande



Outra ressalva importante: estamos falando, aqui, de autênticas ações coletivas da Defensoria Pública, em nome da instituição (ou de órgão institucional). O próprio Núcleo, antes do advento do Código do Consumidor, patrocinou demandas de caráter coletivo, mas ajuizadas em nome de associações.

Feitas as imprescindíveis ressalvas e esclarecimentos, diga-se que o Núcleo começou a intentar ações civis públicas em nome próprio, valendo-se da regra de legitimação do art. 82, III, do Código de Defesa do Consumidor, poucos meses após a entrada em vigor desse estatuto. Naquele momento, éramos quatro os defensores designados para o órgão (todos com menos de três anos de carreira): eu, Cezar Augusto Rodrigues Costa, Murilo André Kieling Cardona Pereira e Sérgio Ricardo de Arruda Fernandes⁷⁸.

A disposição do Núcleo para abraçar a tutela coletiva ficou documentada na obra *Guia prático da Defensoria Pública: caderno de defesa do consumidor*, uma edição conjunta do Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública e da Editora Forense, publicada em 1992 (para comemorar o primeiro ano de vigência do Código do Consumidor)⁷⁹.

Compuseram a obra artigos doutrinários escritos pelos quatro defensores do Núcleo e trabalhos práticos do órgão, aí incluídas três iniciais em casos coletivos⁸⁰. Na parte teórica,

do Sul, hoje muito ativa e pujante, não existia na época. Lá, a primeira ação civil pública foi intentada em 2007, conforme relato do defensor que a elaborou (RODRIGUES, Eduardo Marengo. A primeira ACP e a Globo. In: OLIVEIRA, Antonio Flavio de et al. (orgs.). **Escuta com afeto**: histórias de humanidade pelos defensores públicos. São Paulo: Edições Zagg, 2021. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/upload/arquivos/202105/24145336-escuta-com-afeto-livro-pdf-1.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024).

⁷⁸ Cezar, Murilo e Sérgio, hoje desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sempre foram brilhantes. Acima disso, são amigos com quem compartilhei momentos profissionais muito felizes e também *causos* hilariantes, que até hoje alegrem a minha memória.

⁷⁹ COSTA, Cezar Augusto Rodrigues; FERNANDES, Sérgio Ricardo de Arruda; PEREIRA, Murilo André Kieling Cardona; SOUSA, José Augusto Garcia de. **Guia prático da Defensoria Pública**: caderno de defesa do consumidor. Rio de Janeiro: Forense, 1992. Na época, o Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro era dirigido por Franklin Charles Dore Jr. e o Procurador-Geral da Defensoria Pública do Rio de Janeiro era José Carlos Tórtima.

⁸⁰ “As petições iniciais que se seguirão focalizam casos concretos bastante representativos, que mobilizaram intensamente a atenção do Núcleo de Defesa do Consumidor: uma delas versa a respeito do crédito educativo, outra sobre a questão dos planos de saúde e a última concerne ao tema da mensalidade escolar. Em função exatamente da representatividade do caso concreto, incluiu-se petição anterior à vigência da Lei nº 8.078/90. Nesse



em artigo intitulado *O desafio da eficácia real da Lei nº 8.078/90*, enfatizou-se a importância da tutela coletiva para as usuárias e usuários da Defensoria Pública:

Vale novamente sublinhar: o Direito do Consumidor em especial, dada aquela intensa afinidade entre as questões individuais, convida de maneira impaciente a tutela coletiva. Por tal motivo, o Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública, a que pertencemos, já propôs inúmeras ações civis públicas desde o início da vigência do Código, as quais beneficiaram notadamente milhares de acadêmicos inscritos no programa de crédito educativo (...). Satisfez-se, assim, direito subjetivo público do assistido: ver o seu interesse material velado pelo mais eficiente remédio que o ordenamento jurídico põe à disposição dos que postulam.⁸¹

Punha-se aí a questão-chave de uma luta institucional que estava só começando: proporcionar a tutela das pessoas e grupos vulneráveis por meio do remédio processual mais eficiente possível.

4.3. O que impulsionou o pioneirismo do Núcleo

Antes de declinar e analisar as primeiras ações civis públicas propostas pelo Núcleo, vale dizer que o órgão, em paralelo à litigância coletiva, manteve volumoso atendimento individual.

Até os dias atuais, esse é um traço relevante do trabalho desenvolvido pela Defensoria Pública, qualquer que seja a área de atuação. É a partir do atendimento individual que defensoras e defensores públicos se veem estimulados a conceber estratégias criativas para enfrentar os problemas que lhes são trazidos, não raro problemas sem solução à luz da legalidade formal (dado que a vulnerabilidade dos usuários abrange normalmente aspectos não só fáticos, mas também jurídicos).

Com o Núcleo, no começo da década de 90 do século passado, não foi diferente. O Código de Defesa do Consumidor tinha acabado

caso, o Núcleo de Defesa do Consumidor ainda não estava legitimado extraordinariamente para propor ações coletivas em nome próprio, tendo representado uma associação de pais de alunos em demanda judicial visando a coibir orquestrado abuso que se alastrou por todo o Estado.” (COSTA, Cezar Augusto Rodrigues; FERNANDES, Sérgio Ricardo de Arruda; PEREIRA, Murilo André Kieling Cardona; SOUSA, José Augusto Garcia de. **Guia prático da Defensoria Pública...** op. cit., p. 33).

⁸¹ COSTA; FERNANDES; PEREIRA; SOUSA, **Guia prático da Defensoria Pública...** op. cit., p. 9-10.



de ser editado, trazendo um sem-número de novidades e realçando a dimensão coletiva das relações de consumo⁸². Era preciso, então, buscar formas não tradicionais de atuação. Aproveitando-se da senha fornecida pelo precioso art. 82, III, do Código, partiu o Núcleo para a atuação coletiva, à época muito pouco experimentada pela instituição.

Em outras palavras, o Núcleo, ao fazer as primeiras ações coletivas da Defensoria Pública, não estava preocupado com a história institucional, nem mirava inspirar um pobre e arrastado artigo doutrinário que seria escrito mais de 30 anos depois. Simplesmente, fez as ações para melhor atender as pretensões dos inumeráveis consumidores que lhe batiam às portas.

Acrescente-se que a conjugação entre os planos individual e coletivo consiste em um grande trunfo da Defensoria⁸³. De fato, o atendimento individual funciona como “radar natural” da instituição⁸⁴, propiciando a detecção de questões coletivas relevantes e o desenvolvimento de atuações consistentes nesse terreno⁸⁵.

4.4. As primeiras ações genuinamente coletivas: panorama geral

⁸² A propósito: SOUSA, José Augusto Garcia de. O princípio da dimensão coletiva das relações de consumo: reflexos no “processo do consumidor”, especialmente quanto aos danos morais e às conciliações. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, nº 28, out./dez. 1998.

⁸³ “Há um ponto que diferencia o papel da instituição: sua atuação conjuga os planos individual e coletivo. A frequente proximidade da Defensoria Pública com as pessoas mais vulnerabilizadas e suas realidade próprias permite a identificação de questões sensíveis que, concretamente, afetam a vida da comunidade, levando à Justiça os reais problemas sociais, mormente os das pessoas mais vulneráveis.” (GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. Defensoria Pública e processo coletivo: sucesso ou decepção? In: AKERMAN, William; MAIA, Maurilio Casas (orgs.). **Novo perfil de atuação da Defensoria Pública**: [re]descobrimo a missão constitucional. Brasília: Sobredireito, 2023, p. 109).

⁸⁴ “A Defensoria é a instituição mais vocacionada ao exercício da tutela coletiva. Isso porque possui um radar natural, que é a sua forte atuação na tutela individual. Assim, as lesões coletivas – sejam relativas a interesses difusos, coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos – podem ser rapidamente identificadas, gerando enormes benefícios ao sistema de Justiça.” (FEICHAS, Roger Vieira; SCHWARTZ, Fabio. A Defensoria Pública como instrumento de resolução de litígios em escala. **Conjur**, São Paulo, 20 out. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-20/tribuna-defensoria-defensoria-publica-instrumento-resolucao-litigios/>. Acesso em: 29 jan. 2024).

⁸⁵ “Não é raro que relevantes casos coletivos surjam a partir das demandas individuais que são enfrentadas cotidianamente pelas unidades da instituição espalhadas pelo País. É o que ocorre em situações nas quais, a partir da repetição de demandas individuais, o membro da instituição visualiza a necessidade de uma solução coletiva, seja para pôr fim à massificação advinda da *macrolide* geradora de litígios multitudinários, seja como forma de se buscar alterar certas estruturas ou culturas sociais que constituem a fonte das demandas, como ocorre nos processos coletivos estruturais.” (GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. Defensoria Pública e processo coletivo... op. cit., p. 88).



Consultando o *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (índice “consultas processuais por nome”), acham-se, para os dois primeiros anos de vigência do Código do Consumidor, 15 ações civis públicas propostas pelo Núcleo – 7 em 1991 (a partir de julho desse ano) e 8 em 1992⁸⁶.

Foi maior, seguramente, o número de demandas coletivas propostas pelo Núcleo nesses dois primeiros anos do Código⁸⁷ (conclusão a que se chega sem grande dificuldade, por meio de pesquisas cruzadas⁸⁸). De qualquer forma, a exatidão numérica referente às demandas intentadas não está entre os objetivos deste artigo, até porque impossível de se obter mais de três décadas depois. Os dados disponíveis são suficientes.

Entre essas primeiras ações civis públicas, a grande maioria versou sobre o programa de crédito educativo, destinado a estudantes universitários carentes. O programa encontrava-se em crise no início dos anos 90 do século passado. A Caixa Econômica Federal, financiadora do programa, não estava repassando os recursos devidos às universidades conveniadas, e estas passaram a praticar represálias contra os alunos, como a própria suspensão da matrícula. As ações coletivas do Núcleo visavam impedir represálias contra os beneficiários do programa, estudantes carentes que não tinham nenhuma responsabilidade pelos atrasos da Caixa.

Constaram também, no lote inicial de demandas, intentadas em 1991 e 1992, ações civis públicas em face de empresas de cartão de crédito (Credicard e American Express), plano de saúde (Amil) e

⁸⁶ Pesquisa disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNome>. Acesso em: 29 jan. 2024. Buscaram-se todas as ações do Núcleo em 1991 e 1992, abrangendo todas as comarcas do Estado.

⁸⁷ No citado **Guia prático da Defensoria Pública**, publicado em 1992, diz-se, à p. 33, que “o Núcleo de Defesa do Consumidor já intentou cerca de 30 (trinta) ações civis públicas em todo o Estado do Rio de Janeiro.”

⁸⁸ Explique-se. Chegou-se ao número de ações civis públicas intentadas pelo Núcleo, nos primeiros anos de vigência do Código, pelo índice de pesquisa “consultas processuais” do *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (conforme visto em nota anterior). No mesmo *site*, pesquisando-se a jurisprudência do Tribunal sobre a legitimidade do Núcleo/Defensoria Pública para ações civis públicas (pesquisa disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.20.0>; acesso em: 29 jan. 2024) e extraíndo-se dessa pesquisa a íntegra dos acórdãos achados, com o nome das entidades réis, constatou-se que casos que foram julgados pelo Tribunal não constam na listagem obtida pelo índice “consultas processuais”. Ou seja, cruzando-se as duas pesquisas, percebe-se que a listagem oriunda do índice “consultas processuais” está incompleta.



concessionária de serviços públicos (Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE).

Quanto aos resultados dessas ações pioneiras, foram incontáveis, para nossa grande decepção, as extinções sem resolução do mérito, por suposta ilegitimidade ativa. Até mesmo demandas coletivas atinentes ao programa de crédito educativo, voltadas para pessoas comprovadamente carentes – requisito para ingressar no programa –, alternaram respostas favoráveis (com a concessão das liminares requeridas) e desfechos sem mérito. O princípio da primazia do mérito era pouco prestigiado, embora já pudesse ser deduzido, tranquilamente, da ordem processual que vigorava. Uma não extinção, por incrível que pareça, soava como vitória.

Mas a enxurrada de extinções não surpreendia tanto. Na verdade, a situação se afigurava muito desigual para o Núcleo. O Código do Consumidor era novo e atraía resistências, principalmente por fustigar o aguçado individualismo ainda dominante. Além disso, litigávamos contra entidades economicamente fortes, representadas por bons advogados. Não bastasse, o Ministério Público combatia a nossa legitimidade de maneira implacável (assunto ao qual voltarei), a ponto de, em vários casos, comparecer espontaneamente ao processo, independentemente de vista, para pleitear o reconhecimento da ilegitimidade. Tudo somado, o mais cômodo para o juiz, levando-se em conta ainda a natural complexidade de uma causa coletiva, era sem dúvida a extinção meramente processual.

Nessa atmosfera, passamos a apostar bastante na via recursal. Cada julgamento em segundo grau era acompanhado como se fosse jogo de Copa do Mundo. Em caso de resultado favorável, o que só passou a ocorrer a partir de outubro de 1993, a máquina de xerox do Núcleo funcionava a todo vapor. Eram tiradas cópias e mais cópias do abençoado acórdão, para juntada em todos os processos coletivos do Núcleo (ainda estávamos a anos-luz do processo eletrônico, e nem computadores havia nos órgãos de atuação).

Nos próximos dois tópicos, abordarei, justamente, o debate sobre a legitimidade do Núcleo travado no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Antes, porém, é preciso assinalar que uma ação civil pública proposta em 26 de novembro de 1991, em nome



do Núcleo, tramita até hoje. É um caso muito peculiar, a começar pelo longo tempo de tramitação.

Trata-se de ação civil pública movida pelo Núcleo de Defesa do Consumidor, na comarca de Macaé, em litisconsórcio com a Associação Macaense de Defesa Ambiental e a Associação de Moradores e Amigos de Imbetiba, figurando no polo passivo a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE (que depois daria lugar, no processo, ao Município de Macaé). O objeto da ação foi a responsabilização da CEDAE pelo despejo do esgotamento sanitário diretamente no Rio Macaé, sem qualquer tratamento, atingindo diversas praias da cidade.

A ação tinha, portanto, conteúdo predominantemente ambientalista, embora houvesse sido proposta pelo Núcleo do Consumidor. Outra singularidade é que os defensores do Núcleo não subscreveram a inicial nem funcionaram no caso. Quem o fez foram os defensores Rogério Rabe (que continua na instituição) e Sidney Rosa da Silva (hoje desembargador do TJ/RJ), ambos atuando em Macaé naquela época.

A demanda foi bem-sucedida, com a procedência dos pedidos efetuada. O que se discute atualmente é a destinação da multa cominatória vencida, cujo montante acumulado é vultoso. Defensoria Pública e CEDAE chegaram a acordo no sentido de que parte dos valores penhorados fosse canalizada para a construção de prédio para a Defensoria. O acordo foi homologado, mas o Ministério Público apelou da decisão homologatória. Em segundo grau, a apelação ministerial não teve êxito⁸⁹. Seguiu-se recurso especial, que foi admitido pela Terceira Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ao tempo da conclusão deste artigo (abril de 2024), o recurso aguardava apreciação pelo Superior Tribunal de Justiça⁹⁰.

⁸⁹ Eis a ementa do julgado: “Apelação cível. Ação civil pública. Dano ambiental. CEDAE. Execução do julgado quanto às astreintes. Manifestação do Município no sentido de que ele próprio, não mais a CEDAE, estaria providenciando as obras de saneamento necessárias. Acordo no sentido da liberação de parte do valor objeto de penhora eletrônica nas contas da CEDAE para a construção de prédio para a Defensoria Pública. Possibilidade. Mera liberalidade da concessionária. Atendimento ao interesse público. Sentença homologatória correta, na forma e no conteúdo, que integralmente se mantém. Improvimento do recurso.” (Apelação 0000127-64.1991.8.19.0028, rel. Des. Maldonado de Carvalho, Primeira Câmara Cível, julgamento unânime em 10/10/2017).

⁹⁰ REsp 1.826.789, rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma do STJ.



4.5. Uma tarde “inesquecível”: o primeiro julgamento, no tribunal, sobre a questão da legitimidade do Núcleo

A sorte não ajudou.

Entre as várias apelações do Núcleo contra extinções por suposta ilegitimidade ativa, o primeiro caso a ser pautado não era dos mais fáceis. Dizia respeito à ação civil pública proposta pelo Núcleo, em 03/07/1991, em face de Credicard e American Express, duas gigantes do mercado de cartões de crédito. A demanda, inspirada pelo atendimento individual do Núcleo, impugnava cláusulas e práticas abusivas das duas empresas que prejudicavam, muito especialmente, consumidores carentes e endividados. Mas não há dúvida de que se tratava de uma demanda ousada para a época. Focalizavam-se naturalmente os direitos dos consumidores carentes, mas, por tabela, também consumidores não carentes poderiam ser beneficiados. Além disso, a American Express era empresa voltada para público de renda mais alta. Por que então a incluímos no polo passivo da relação processual? É uma boa pergunta. Mais de 30 anos passados, a resposta não vem...

Apesar dessas dificuldades, disposição e vontade não faltavam. Atuava junto à Câmara competente para o julgamento uma defensora extremamente séria e respeitada, Lígia Maria Bernardi (já falecida)⁹¹. Generosamente, Lígia não se opôs a que eu fizesse a sustentação oral e ainda me levou aos gabinetes dos desembargadores que votariam no caso, para despacho de memoriais. Entreguei os memoriais e, de brinde, presenteei os desembargadores com um exemplar do já citado *Guia prático da Defensoria: caderno de defesa do consumidor*.

Chegada a data do julgamento, 4 de março de 1993, tudo indicava que seria gloriosa a minha estreia na colenda tribuna do egrégio Tribunal de Justiça⁹².

⁹¹ Quando ingressei na Defensoria, em 1988, Lígia era corregedora da instituição. Não é possível esconder que suscitava entre os novatos, como eu, boa dose de temor reverencial. Uma das suas máximas preferidas era: “pato novo não dá mergulho fundo”. Apesar do rigor, ou talvez por isso mesmo, é considerada até hoje uma das melhores corregedoras que a Defensoria fluminense já teve, senão a melhor. Acima de tudo, era apaixonada pela Defensoria, participando ativamente das lutas institucionais, além de ter escrito uma obra muito didática – e rara – sobre a curadoria especial (BERNARDI, Lígia Maria. **O curador especial no Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985).

⁹² A frase guarda estrita obediência ao art. 3º do novo Regimento Interno do Tribunal de



Com a confiança na Lua (e a imagem parece bem apropriada), a minha sustentação oral começou tonitruante. Perdigotos voavam furiosos para todos os lados, mas logo fui interrompido. Segundo o presidente da sessão, meu tempo tinha se esgotado. Tempo esgotado? Ainda havia tantos argumentos fatais para disparar... Até hoje, fico a pensar que o relógio da Câmara estava completamente desregulado naquele dia. Seja como for, meus dois minutos de sustentação certamente já seriam suficientes para convencer todos e todas da imperiosidade do provimento da apelação, homenageando-se a inovadora sistemática do código consumerista. A confiança continuava alta.

Vieram então as primeiras palavras do relator, das quais não esquecerei jamais. Literalmente: “o progresso dos povos se mede pela durabilidade dos seus códigos”. Intuí o desastre que se aproximava e gelei. Todo o meu transbordante ardor (semi)juvenil submergiu, em segundos, às profundezas do Polo Sul. Um choque térmico – e de realidade – de grande magnitude na escala Richter.

A sequência foi cruel. Como era esperado a partir do seu introito, o relator teceu severas objeções ao Código do Consumidor. O revisor, por seu turno, disse que não conseguia entender a expressão, utilizada na sustentação, “consumidor de cartão de crédito” (em que há uma evidente eclipse), porque cartão de crédito, afinal de contas, não era consumível.

O placar final não poderia ser outro, um acachapante 7 x 1, digo, 3 x 0.

A apelação estava desprovida, com sobras. No acórdão respectivo⁹³, adotaram-se como fundamento os pareceres do Ministério Público em primeiro e segundo graus, “passando os mesmos, na forma regimental, a integrar o acórdão.”

Justiça do Estado do Rio de Janeiro (que entrou em vigor em 09/03/2024), *verbis*: “Ao Tribunal de Justiça cabe o tratamento de ‘Egrégio!’” Disponível em: <https://portal.tj.tjrj.jus.br/documents/10136/394161028/Regimento-Interno.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

⁹³ Eis a ementa do acórdão: “Ação civil pública. Código de Defesa do Consumidor. Defensoria Pública. Pedido em nome próprio. Impossibilidade. Incumbindo à Defensoria Pública a orientação e a defesa dos necessitados, está ela flagrantemente desviada de suas finalidades constitucionais, quando, como substituto processual, postula em nome próprio, interesses difusos dos titulares de cartões de crédito. Não lhe confere a lei legitimidade para tanto. Apelo improvido.” (Apelação 0001829-95.1992.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Marlan de Moraes Marinho, Oitava Câmara Cível, julgamento unânime em 04/03/1993).



Na manifestação ministerial de segundo grau, datada de 24/11/1992, a Defensoria Pública foi tratada como “Advocacia Gratuita de Ofício” (fl. 246 dos autos). Já na manifestação de primeiro grau, datada de 30/10/1992, relatou-se que o simples conhecimento do ajuizamento da ação deu ensejo à apresentação do parecer ministerial, no sentido da ilegitimidade ativa do Núcleo (fl. 241 dos autos). Era realmente o que acontecia. Em muitos casos, o Ministério Público compareceu espontaneamente ao processo, oferecendo parecer independentemente de vista.

A luta em prol do reconhecimento da legitimidade coletiva do Núcleo no TJ/RJ não começava nada bem.

Uma tarde para esquecer que se tornou inesquecível⁹⁴.

4.6. Balanço da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Incluindo o julgamento comentado acima, localizei, pesquisando no *site* do TJ/RJ (especificamente no índice “jurisprudência”⁹⁵), nove julgados sobre a questão da legitimidade do Núcleo de Defesa do Consumidor. A pesquisa foi até 1997, período temporal que me pareceu suficiente para capturar a apreciação da questão da legitimidade, pelo Tribunal, no tocante às primeiras ações civis públicas intentadas pelo Núcleo, notadamente as de 1991 e 1992. Vale novamente ressaltar que nada garante que esse rol de nove julgados esteja completo, mas, ainda que não esteja, é o bastante para os propósitos deste artigo, que não tem, repita-se, compromisso com exatidões numéricas.

Vamos então aos julgados, de maneira sucinta e observando-se, em regra, a ordem cronológica.

Pouco mais de um mês após o primeiro julgamento, objeto do item anterior, novo revés aconteceu, em 13/04/1993. O caso é bem representativo das vicissitudes que enfrentávamos naquele momento histórico. Era uma ação civil pública versando sobre mensalidades escolares (a qual não aparece na listagem fornecida

⁹⁴ Estava no recinto, nessa tarde fatídica, a estagiária Patrícia Cardoso, hoje Defensora Pública-Geral do Estado do Rio de Janeiro, que pode referendar meu relato.

⁹⁵ Pesquisa disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>. Acesso em: 31 jan. 2024.



pelo *site* do TJ/RJ relativa às demandas intentadas pelo Núcleo, só se tomando conhecimento da ação pela pesquisa jurisprudencial). Em primeiro grau, a Equipe de Proteção ao Consumidor do Ministério Público sustentou, como sempre fazia, a ilegitimidade ativa do Núcleo. Como o direito deduzido pelo Núcleo era inegavelmente bom, a Equipe postulou também, veja-se, “substituição” no polo ativo. O juiz deferiu, incluindo a Equipe e excluindo o Núcleo. O acórdão endossou a “substituição extraordinária” e manteve a procedência do pedido⁹⁶.

A primeira vitória – efusivamente comemorada pela equipe do Núcleo – veio em 05/10/1993, em uma ação civil pública versando sobre crédito educativo. A sentença havia sido de improcedência, cassada a liminar que fora concedida no início do processo. O órgão ministerial de primeiro grau opinou pela manutenção da improcedência, enquanto o de segundo grau se manifestou pela extinção, por ilegitimidade ativa do Núcleo, “não obstante, no mérito, faça considerações.” O julgado do Tribunal rejeitou concisamente a preliminar de ilegitimidade – “A questão já foi apreciada pela ADIn nº 558-8 e afastada” – e reformou a sentença, dando a procedência do pedido⁹⁷. Triunfamos, portanto, na legitimidade e também no mérito, que é – e sempre foi – o que realmente importa.

Pouco mais de um ano depois, em 29/11/1994, o mesmo órgão julgador, tratando novamente da questão do crédito educativo, reeditou o julgamento favorável à legitimidade do Núcleo e à procedência do pedido (sendo idênticas as ementas dos dois acórdãos). Na fundamentação concernente à legitimidade, acrescentou-se a menção ao art. 82, III, do Código de Defesa do Consumidor. Nesse caso, a sentença já tinha sido de procedência e

⁹⁶ Eis a ementa do acórdão: “(...) Ação civil pública. Ilegitimidade do Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública, em face dos arts. 5º, LXXIV e 134 da Constituição Federal. Substituição processual do Núcleo referido pela Equipe de Proteção ao Consumidor do Ministério Público: substituição extraordinária admitida. Reajuste de mensalidades escolares, em face de aumento de salários de professores. Procedência dos pedidos que se harmonizam com o previsto nas Leis 8.170 e 8.178, ambas de 1991.” (Apelação 0002943-35.1993.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Jorge Fernando Loretto, Quinta Câmara Cível, julgamento unânime em 13/04/1993).

⁹⁷ Eis a ementa do acórdão: “Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para patrocinar o interesse de estudante carente. Programa de Crédito Educativo. Não pode a instituição de ensino suspender a matrícula ou cobrar mensalidade do estudante amparado por esse Programa se a CEF se atrasa no repasse da verba apropriada. Reforma da sentença.” (Apelação 0002094-97.1992.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Perlingeiro Lovisi, Sétima Câmara Cível, julgamento unânime em 05/10/1993).



o Ministério Público opinou, em ambos os graus, pela manutenção da sentença⁹⁸.

Entre essas duas vitórias, mais uma derrota sucedeu. Em julgamento ocorrido em 24/05/1994, manteve-se sentença que, acolhendo preliminar levantada pelo Ministério Público, extinguiu, sem julgamento do mérito, demanda coletiva do Núcleo pertinente à questão do crédito educativo. O acórdão adotou interpretação extremamente restritiva do art. 82, III, do Código do Consumidor, bem como das possibilidades processuais, no campo coletivo, da “nobre Defensoria Pública, cujos méritos são por todos reconhecidos”⁹⁹.

Em 1995, foram a julgamento, em segundo grau, mais três ações civis públicas relativas a crédito educativo. Nessas ações, reiterou-se, o Núcleo agia em prol de grupos formados, em sua integralidade, por pessoas comprovadamente carentes. Apesar disso, somente em um dos três julgamentos foi reconhecida a legitimidade ativa do Núcleo (e dada procedência ao pleito)¹⁰⁰. Nos outros dois, prevaleceu a tese da ilegitimidade, sendo que, em um desses, a sentença havia sido de procedência, desconsiderando-se por completo, dessa forma, a primazia do mérito¹⁰¹; no outro caso com resultado desfavorável, a sentença acolhera a preliminar de ilegitimidade ativa, mas uma liminar requerida pelo Núcleo havia

⁹⁸ Apelação 0003854-13.1994.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Perlingeiro Lovisi, Sétima Câmara Cível, julgamento unânime em 29/11/1994.

⁹⁹ Eis a ementa do acórdão: “Defensoria Pública. Núcleo de Defesa do Consumidor. Ilegitimidade ativa para promover ação civil pública. Ninguém pode pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei. O inciso III, do artigo 82 do Código do Consumidor, ao considerar concorrentemente legitimados com o MP, a União, Estados e Municípios, as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, deixa claro que esses órgãos serão aqueles especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Código do Consumidor. A toda evidência, essa destinação específica há de ser feita por lei, posto que, se assim não fosse, todo e qualquer órgão da administração, sem uma nem outra, poderia levantar a bandeira da defesa do consumidor, atribuindo-se legitimidade para promover qualquer tipo de ação, ao arrepio da lei. À nobre Defensoria Pública, cujos méritos são por todos reconhecidos, foram conferidas atribuições institucionais apenas para patrocinar ação civil pública em favor das associações que incluam entre suas finalidades estatutárias a proteção ao meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (C.E. art. 176, § 2º, V, e), mas não para promover em nome próprio tal espécie de ação. Desprovemento do recurso.” (Apelação 0008421-58.1992.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Sérgio Cavalieri Filho, Sexta Câmara Cível, julgamento unânime em 24/05/1994).

¹⁰⁰ Apelação 0003875-52.1995.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Thiago Ribas Filho, Segunda Câmara Cível, julgamento unânime em 21/11/1995.

¹⁰¹ Apelação 0003167-70.1993.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Lindberg Montenegro, rel. para acórdão Des. Roberto Maron, Segunda Câmara Cível, julgamento por maioria em 20/06/1995, vencido o relator originário, que elaborou excelente voto pela legitimidade do Núcleo (e pela procedência do pleito).



sido deferida no início do processo, o que também indica pouco apreço pela primazia do mérito¹⁰².

O último dos julgamentos localizados na pesquisa (levando em conta o período até 1997) é muito eloquente, referindo-se a um agravo de instrumento interposto diretamente pelo Ministério Público, em face de decisão que negara a arguição de ilegitimidade do Núcleo, feita pelo próprio agravante, em ação civil pública cuidando uma vez mais da questão do crédito educativo. Sustentou-se no agravo que “legitimado é o Ministério Público”, motivo pelo qual deveria haver a exclusão do Núcleo. Felizmente, o recurso foi improvido, consignando-se que a rejeição da preliminar de ilegitimidade feita pelo Ministério Público “não lhe causou qualquer gravame”¹⁰³.

Contabilizando-se os resultados dos nove julgamentos pesquisados, a maioria (cinco a quatro) foi no sentido da ilegitimidade do Núcleo. Esse balanço não é de se estranhar. Não raro, ideias novas costumam a ser assimiladas pelos meios forenses. Além disso, a mentalidade dos anos 90 do século passado ainda era muito individualista.

Mas não foram em vão, certamente, esses primeiros e atribulados passos. Pouco a pouco, instilou-se, nos meios forenses, a aceitação do atuar coletivo da Defensoria, em um movimento que se aceleraria bastante na década seguinte.

5. A FERRENHA OPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Feito o balanço das primeiras demandas genuinamente coletivas da Defensoria Pública, não é possível deixar de dedicar uma seção à postura do maior adversário da legitimidade defensorial. Por mais que possa ser lamentada, a oposição tenaz do Ministério

¹⁰² Apelação 0013400-58.1995.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Menezes Direito, Primeira Câmara Cível, julgamento unânime em 29/08/1995.

¹⁰³ Eis a ementa do acórdão: “Agravo de instrumento. Ação Civil Pública. Crédito Educativo. Legitimidade ativa da Defensoria, para propô-la. Como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, sendo, pois, integrante da Administração Pública, tem a Assistência Judiciária legitimidade autônoma e concorrente, para propor ação civil pública, em prol dos estudantes carentes, beneficiados pelo Programa do Crédito Educativo. Assim, a decisão que rejeitou a arguição de ilegitimidade ativa, levantada pelo Parquet, não lhe causou qualquer gravame, ajustando-se, *in casu*, à restrição acolhida na ADIn 558-8-RJ. Recurso reputado prejudicado em parte e em parte desprovido.” (Agravo de Instrumento 0008802-27.1996.8.19.0000 – numeração dada posteriormente –, rel. Des. Luiz Odilon Gomes Bandeira, Segunda Câmara Cível, julgamento unânime em 25/02/1997).



Público, já evidenciada nos tópicos anteriores, representa, do ponto de vista histórico, parte importante da luta institucional aqui versada, sobretudo porque não se limitou aos primeiros passos, prolongando-se muito mais, como se verá abaixo.

Em um passado remoto, curiosamente, esse antagonismo não existia, muito pelo contrário. De fato, importantes manifestações a favor do fortalecimento e da emancipação da Defensoria Pública derivaram, justamente, de eventos realizados pelo Ministério Público do antigo Estado do Rio de Janeiro, nos anos 60 e 70 do século passado, quando a Defensoria – então Assistência Judiciária –, ainda era muito jovem¹⁰⁴. Um desses eventos foi o *Encontro de Procuradores-Gerais de Justiça do Brasil*, organizado pela Procuradoria-Geral de Justiça do antigo Estado do Rio, em 1970. Resultou daí a “Carta de Petrópolis”, contendo diretrizes que se revelariam fundamentais para o futuro institucional, como a necessidade de os serviços da Assistência Judiciária (Defensoria Pública) serem estruturados em organismo da Administração Pública e destacados do Ministério Público¹⁰⁵.

A partir do momento, porém, em que a Defensoria Pública desabrochou institucionalmente e passou a andar com as próprias pernas, a situação se alterou. O apoio de antes desapareceu, dando lugar ao afã de conter a Defensoria, sempre que possível. Tomem-se, a propósito, duas grandes conquistas da Defensoria: a Lei Complementar nº 80/1994 e a Lei Complementar nº 132/2009. Em qualquer relato minimamente detalhado que se fizer sobre esses dois momentos decisivos na história da Defensoria no Brasil, membros do Ministério Público estarão presentes – ainda que não chamados –, tentando impedir ou ao menos reduzir as conquistas.

¹⁰⁴ (...) Toda essa instrumentalização emergiu de aprofundados estudos realizados, ainda no tempo do antigo Estado do Rio de Janeiro, debatidos e difundidos através da realização de cinco congressos estaduais do Ministério Público e da Assistência Judiciária, conchaves que tornaram a Província Fluminense o centro difusor, a nível nacional, da moderna filosofia jurídico-institucional, embaixadora da criação de órgãos públicos, incumbidos da prestação de assistência judiciária aos necessitados.” (MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira da. **Assistência judiciária**: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984, p. 124).

¹⁰⁵ ALVES, Cleber Francisco. Os 50 anos da “Carta de Petrópolis” e sua importância para a Defensoria Pública. **Conjur**, São Paulo, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-30/tribuna-defensoria-50-anos-importancia-carta-petropolis-defensoria/>. Acesso em: 04 fev. 2024.



Quanto à Lei Complementar nº 80/1994, o respectivo processo legislativo foi marcado por “pressões desencadeadas frontalmente pelo Ministério Público”, conforme depoimento de André de Felice¹⁰⁶, na época presidente da Federação Nacional de Defensores Públicos – FENADEP, antecessora da ANADEP¹⁰⁷. Apesar das pressões, a tramitação no Congresso Nacional foi vencida com sucesso, mas o Ministério Público – especificamente a Procuradoria-Geral da República, na época chefiada por Aristides Junqueira – voltou à carga no momento da sanção presidencial. Por conta disso, o projeto acabou sofrendo nada menos do que 27 vetos apostos pelo presidente Itamar Franco, boa parte deles lastreada em parecer subscrito por Aristides Junqueira, sendo esse parecer citado inúmeras vezes na mensagem de veto¹⁰⁸.

Sobre a insólita interferência do Procurador-Geral da República, assinalou Roberto Gonçalves de Freitas Filho:

o MP não tem função consultiva. Fazendo as vezes de Consultoria da República, a Procuradoria agiu em desvio de função. Com isso, colocou seu entendimento subordinado ao alvedrio presidencial, abdicando de sua tão desejada independência, impondo-se a si mesmo inaceitável *capitis diminutio*.¹⁰⁹

Quanto à Lei Complementar nº 132/2009, relata o presidente à época da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP, André Castro (a quem muito agradeço a gentileza do depoimento, prestado especialmente para este artigo):

(...) No Senado Federal, a principal resistência à tramitação do projeto de lei veio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPJ). (...) Dentre todos os temas, o

¹⁰⁶ Depoimento citado por ROCHA, Jorge Luís. **História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**... op. cit., p. 165-167.

¹⁰⁷ Também Pedro González relata, no tocante ao projeto, uma “forte resistência de alguns deputados e senadores influenciados por *lobby* contrário, advindo principalmente do Ministério Público.” (GONZÁLEZ, Pedro. **Acesso à justiça e Defensoria Pública**... op. cit., p. 119).

¹⁰⁸ Veto disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf. Acesso em 08 fev. 2024.

¹⁰⁹ FREITAS FILHO, Roberto Gonçalves. Anatomia de um veto. **Correio Braziliense**, Brasília, 23 out. 1995.



que mais sofria resistência por parte do Ministério Público era a tutela coletiva. A legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações civis públicas já havia sido aprovada por lei federal em 2007 (Lei nº 11.448/2007) e era objeto de ADI proposta pela CONAMP. Contudo, a redação trazida pelo projeto de lei em discussão era mais acurada tecnicamente, ao prever a legitimidade da Defensoria Pública para ‘promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes’. Diversas audiências públicas foram convocadas, com a participação de membros da Defensoria Pública, do Ministério Público, da academia e da sociedade civil. Um importante parecer, da lavra da eminente professora Ada Pellegrini Grinover, foi encaminhado à CCJ, em defesa da atuação coletiva da Defensoria Pública. A ANADEP, por sua vez, organizou um estudo empírico, sistematizando dezenas de casos concretos de atuação coletiva que revelavam como a atuação da Defensoria Pública era essencialmente diferente, complementar e, em outros casos, até antagonista àquela desempenhada pelo Ministério Público.

De fato, nada parecia mobilizar tão febrilmente o antagonismo do Ministério Público quanto a questão da tutela coletiva. Alvejar a legitimidade da Defensoria tornou-se um autêntico dogma ministerial.

Antes da consagração legislativa da legitimidade da Defensoria Pública, por meio da Lei nº 11.448/2007, o Ministério Público tinha menos trabalho para negar qualquer possibilidade de atuação coletiva da Defensoria em nome próprio. Bastava invocar a falta de base legal – dando-se, para tanto, interpretação contida ao art. 82, III, do Código do Consumidor – e ignorar os apelos de ordem sistemática em prol da legitimidade defensorial.

Editada a Lei nº 11.448/2007, a estratégia do Ministério Público teve que ser modificada. O argumento positivista da lacuna legal não fazia mais sentido. Era necessário adotar linha argumentativa diversa. A lei existia, tudo bem, mas era uma lei que deveria ser reputada inconstitucional ou, no mínimo, ser interpretada restritivamente.

A partir de 2007, portanto, bipartiu-se a estratégia ministerial. Numa vertente, passou-se a sustentar que a legitimidade coletiva da Defensoria seria bastante limitada, incompatível por



completo com a defesa de direitos difusos¹¹⁰. Noutra vertente, foi-se tentar, perante o Supremo Tribunal Federal, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.448/2007, mediante ação direta intentada, em 16/08/2007, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP¹¹¹.

Saliente-se que todo esse antagonismo institucional não raro descia ao plano das interações interpessoais do cotidiano, gerando episódios que causavam boa dose de pasmo. Darei dois exemplos rápidos.

Quando os defensores do Núcleo de Defesa do Consumidor começamos a intentar ações civis públicas, em 1991, provocamos algumas reações fortes. Conceituado membro do Ministério Público chegou a sinalizar, em um encontro fortuito na rua, a possibilidade de nos processar criminalmente, em função de exercício supostamente ilegal da profissão (um obscuro tipo existente no art. 47 da não menos obscura Lei de Contravenções Penais). As demandas coletivas do Núcleo prosseguiram e felizmente nunca respondemos a processo criminal por exercício ilegal da profissão, permitindo que estabelecêssemos depois, com o autor da espantosa admoestação, um relacionamento razoavelmente cordial.

Mais de duas décadas após, em 18/03/2013, aconteceu no Centro Cultural do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB/RJ, localizado no centro do Rio de Janeiro, um debate sobre “a legitimidade processual das Defensorias Públicas para as ações coletivas”, motivado diretamente pelo lançamento do *I Relatório*

¹¹⁰ Nesse sentido, as palavras do membro do Ministério Público fluminense Emerson Garcia, bem representando o pensamento da sua instituição: “A atuação da Defensoria Pública, assim, pressupõe o preenchimento de dois requisitos essenciais: que seja direcionada aos necessitados e que estes comprovem a insuficiência de recursos. A comprovação da carência de recursos, como se sabe, tem sido realizada com a só declaração do interessado (art. 4º, caput, da Lei nº 1.060/1950), medida de todo adequada a uma sociedade civilizada e que valoriza a palavra do ser humano. Com isto, já se pode afirmar que a Defensoria somente poderá atuar quando individualizados ou individualizáveis os interessados, todos imperiosamente necessitados. (...) Conclui-se, assim, pela necessidade de se conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 5º, II, da Lei nº 7.347/1985, de modo a excluir a possibilidade de a Defensoria Pública promover a defesa de interesses difusos.” (GARCIA, Emerson. A legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública: delimitação de sua amplitude. Breves apontamentos. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, nº 38, out./dez. 2010, p. 45-46).

¹¹¹ Na já citada ADIn nº 3.943, distribuída à Min. Cármen Lúcia, pediu-se a declaração de inconstitucionalidade do inciso II do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, alterado pela Lei nº 11.448/2007, ou, “alternativamente, se dê interpretação conforme ao texto constitucional, para excluir a legitimidade ativa da Defensoria Pública, quanto ao ajuizamento de ação civil pública para defesa de interesses difusos”.



*Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico sob a ótica dos ‘consumidores’ do sistema de justiça*¹¹² (trabalho que produzi, a convite da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP, dentro dos esforços visando à improcedência da ação direta da CONAMP contra a nossa legitimidade). Três foram os expositores convidados: eu, o colega Felipe Borring Rocha, defensor público e professor universitário, e um procurador da República, também credenciado academicamente. O discurso desse procurador foi singularmente confrontador (e já estávamos em 2013). Segundo ele, defensor público era advogado, e portanto não podia entrar com ação civil pública. Na verdade, a luta pela legitimidade coletiva disfarçaria a pretensão de a instituição ter o “monopólio dos pobres”. Ao final, com chave de ouro, disse que não sabia que era para trazer casos concretos ao debate; se soubesse, não teria trazido apenas cinquenta, como a Defensoria, e sim mais de mil atuações coletivas exitosas do Ministério Público...

É de se indagar: o que justificava sentimento tão arraigado de repulsa à legitimidade coletiva da Defensoria Pública, envolvendo os diversos domínios do Ministério Público nacional?

A resposta foge, sem dúvida, de uma análise puramente jurídica. A partir das reações habituais das instituições públicas brasileiras, sobretudo no meio jurídico, o que se percebe é que as atribuições funcionais são encaradas como fonte de poder. Portanto, “dividir” atribuições com outra instituição significa dividir e – conseqüentemente – perder poder, o que a tradição tupiniquim acendradamente corporativista não admite, tudo ficando ainda mais intolerável se se trata de uma instituição “novata” como a Defensoria Pública, gestada, em alguns Estados, nas próprias entranhas do Ministério Público.

Comparece indisfarçavelmente, também, a tradição patrimonialista brasileira. O pensamento é muito simples, cartesiano. Não são ilimitadas, evidentemente, as verbas orçamentárias alocadas para as instituições do sistema jurídico, em especial no tocante aos estípidios dos respectivos membros. Aumentando o número de

¹¹² SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**: um estudo empírico sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça. Brasília: ANADEP, 2013. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/l-RELAT_RIO-NACIONAL.pdf. Acesso em: 05 fev. 2024.



instituições fortes e agentes valorizados, compromete-se o nível ótimo das receitas orçamentárias. Instituição que se preza, à luz dessa lógica, não pode, de forma alguma, estimular o crescimento e o fortalecimento de uma instituição “rival”¹¹³.

Esse tipo de contextualização, esclareço, é importante para descartar uma visão maniqueísta do assunto. Lamentam-se muito as posturas adotadas pelo Ministério Público, mas elas se afinam, inegavelmente, com padrões culturais muito fortes entre nós. Por óbvio, não é possível afirmar que defensores sejam eticamente superiores. Na verdade, o barro formador das várias instituições do sistema de justiça brasileiro é o mesmo. Até por isso, devemos nos policiar, dia após dia, para não reproduzir, no âmbito da Defensoria (acrescida de funções e poderes), comportamentos igualmente exclusivistas e não cooperativos¹¹⁴.

6. A SUPERAÇÃO DEFINITIVA DA RESISTÊNCIA À LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA: A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Os primeiros passos da Defensoria Pública na tutela coletiva aconteceram, como demonstrado neste trabalho, no começo dos anos 90 do século passado. Seguiu-se uma longa e renhida luta pelo reconhecimento da legitimidade coletiva da instituição. Pouco a pouco, foi-se ganhando terreno. A positivação cabal da legitimidade, com a Lei nº 11.448/2007, foi um marco muito importante, mas a peleja ainda não estava totalmente vencida.

¹¹³ Essa lógica já era encampada por membros do Ministério Público ao tempo da Constituinte de 1987-1988: “Nessa frente de resistência, alguns promotores e procuradores de justiça eram relutantes em aceitar a existência de outra instituição do sistema de justiça em igualdade com o Ministério Público. Isso poderia significar uma disputa por recursos e/ou funções no futuro.” (MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública... op. cit., p. 656).

¹¹⁴ Muito oportunas, a propósito, são as seguintes advertências (SIQUEIRA, Victor Hugo. Defensoria Pública: histórico, afirmação e novas perspectivas. In: MAIA, Maurilio Casas (org.). **Defensoria Pública, constituição e ciência política**. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 61-62): “(...) deve-se fugir de algumas armadilhas. Com o incremento de poderes e funções, muitas vezes vem o encastelamento, um distanciamento típico de quem ascende e esquece a quem de fato serve e deve satisfação. É preciso ter cuidado para que equiparações não se transformem em mera soberba, que prerrogativas não se convertam em privilégios e que o neologismo ‘defensorar’, tão em voga nos últimos tempos, não se torne uma mera forma enviesada e vazia de autopromoção pessoal e institucional. A Defensoria Pública não tem esse direito.”



A enorme resistência à legitimidade coletiva da Defensoria Pública só foi definitivamente superada em 2015, por força da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIn nº 3.943, proposta, emblematicamente, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Nesse julgamento, consagrou o Supremo, por unanimidade, a legitimidade ampla da Defensoria, independentemente dos interesses em jogo¹¹⁵. A CONAMP, inconformada com o resultado, ainda opôs embargos de declaração com fins infringentes, igualmente sem sucesso¹¹⁶.

O triunfo, proporcionado pela ação da CONAMP, foi categórico. Em seu voto, consignou a relatora, Min. Cármen Lúcia:

De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo.

A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública?

A quem interessaria restringir ou limitar, aos parcos instrumentos da processualística civil, a tutela dos hipossuficientes (tônica dos direitos difusos e individuais homogêneos do consumidor, portadores de necessidades especiais e dos idosos)? A quem interessaria limitar os instrumentos e as vias assecuratórias de direitos reconhecidos

¹¹⁵ Eis a ementa do acórdão respectivo: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Legitimidade ativa da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública (art. 5º, inc. II, da Lei nº 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da Lei nº 11.448/2007). Tutela de interesses transindividuais (coletivos *stricto sensu* e difusos) e individuais homogêneos. Defensoria Pública: instituição essencial à função jurisdicional. Acesso à justiça. Necessitado: definição segundo princípios hermenêuticos garantidores da força normativa da Constituição e da máxima efetividade das normas constitucionais: art. 5º, incs. XXXV, LXXIV, LXXVIII, da Constituição da República. Inexistência de norma de exclusividade do Ministério Público para ajuizamento de ação civil pública. Ausência de prejuízo institucional do Ministério Público pelo reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública. Ação julgada improcedente.” (ADIn nº 3.943, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 07/05/2015).

¹¹⁶ Eis a ementa do acórdão respectivo: “Embargos de declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Regência: Código de Processo Civil/1973. Legitimidade ativa da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública (inc. II do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da Lei nº 11.448/2007). Tutela de interesses transindividuais (coletivos *stricto sensu* e difusos) e individuais homogêneos. Acesso à justiça. Necessitado: definição segundo princípios de interpretação que garantem a efetividade das normas constitucionais previstas nos incs. XXXV, LXXIV, LXXVIII do art. 5º da Constituição da República. A legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública não está condicionada à comprovação prévia da hipossuficiência dos possíveis beneficiados pela prestação jurisdicional. Ausência de contradição, omissão ou obscuridade. A questão suscitada pela embargante foi solucionada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 733.433/MG, em cuja tese da repercussão geral se determina: ‘a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas’ (DJ 7.4.2016). Embargos de declaração rejeitados.” (ADIn nº 3.943 ED, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 18/05/2018).



na própria Constituição em favor dos desassistidos que padecem tantas limitações? Por que apenas a Defensoria Pública deveria ser excluída do rol do art. 5º da Lei n. 7.347/1985?

A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito.

As palavras eloquentes da Min. Cármen Lúcia desagravaram os reveses sofridos ao longo de quase 25 anos. Quantidade amazônica de papel (físico ou eletrônico) e energia descomunal foram gastas para se chegar a uma conclusão axiomática: num sistema de tutela coletiva, o que há de prevalecer é a cooperação. As iniciativas coletivas da Defensoria Pública e do Ministério Público partem naturalmente de perspectivas diversas, mas devem ser vistas como complementares, nunca excludentes¹¹⁷.

Vale a ressalva de que continuam a suceder, até hoje, embates institucionais motivados pelas mesmas ideias anacrônicas¹¹⁸. No que toca, porém, ao cerne deste artigo – a legitimidade da Defensoria

¹¹⁷ “(...) no exemplo acima o foco direto da Defensoria não era a proteção do meio ambiente, mas a proteção do pescador, e, para proteger o pescador, precisou proteger o meio ambiente, partiu do individual para o coletivo. Certamente, se a ação tivesse sido ajuizada pelo Ministério Público, o foco direto seria o meio ambiente e o pescador seria o indireto, partiria do coletivo para o individual. Em outras palavras, enquanto a legitimidade coletiva da Defensoria Pública parte do individual para o coletivo, a do Ministério Público parte do coletivo para o individual, em uma complementaridade sistêmica de interesse direto da concretização constitucional. São, portanto, complementares e necessárias, e jamais sobrepostas ou excludentes.” (ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria Pública**: fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013, p. 72).

¹¹⁸ Caso exemplar ocorreu na Justiça Militar de São Paulo. Em primeiro grau, dois policiais militares foram absolvidos de uma imputação de estupro, que teria ocorrido dentro de uma viatura policial. Disse a sentença absolutória, em seus fundamentos, que a vítima não teria tentado impedir o ato, nem pedir ajuda. O Ministério Público não recorreu. Impulsionado pela omissão ministerial, o Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres da Defensoria Pública de São Paulo foi obrigado a cumprir verdadeiro périplo processual – seu recurso não foi admitido inicialmente – até conseguir a condenação dos réus em segunda instância (Apelação Criminal 0003379-71.2019.9.26.0010, rel. Des. Silvio Hiroshi Oyama, Segunda Câmara do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, julgamento unânime em 02/02/2023). A reação do Ministério Público foi irada: a Defensoria Pública não tinha legitimidade e atuou de forma “desprezível” ao “menoscar a honra do magistrado”, dados os questionamentos formulados em mandado de segurança por ela apresentado (com sucesso). Sobre o episódio, confira-se: BERGAMO, Mônica. Justiça Militar de SP reverte absolvição e condena dois PMs por estupro em viatura. *Folha de São Paulo*, 19/03/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/03/justica-militar-de-sp-reforma-decisao-e-condena-dois-pms-por-estupro-em-viatura.shtml>. Acesso em: 08 fev. 2024.



Pública para a tutela coletiva ordinária¹¹⁹ –, o julgamento do Supremo Tribunal Federal eliminou qualquer possibilidade de discussão.

Quanto ao Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, onde tudo começou, contabiliza hoje uma série de atuações bem-sucedidas ao lado do Ministério Público¹²⁰⁻¹²¹. Há 33 anos, a previsão desse litisconsórcio soaria completamente delirante.

7. A SIGNIFICAÇÃO HISTÓRICA DA ABERTURA INSTITUCIONAL PARA A TUTELA COLETIVA E, POR EXTENSÃO, DOS PRIMEIROS PASSOS

O ensaio já vai longo. Além da abordagem extensa dos primeiros passos da Defensoria Pública na tutela coletiva, cuidei de vários assuntos correlatos, a começar por uma atuação precursora de Luiz Gama, na segunda metade do século XIX, com formidável impacto coletivo. Mas o trabalho não ficaria completo sem uma análise, ainda que breve, da significação histórica da abertura institucional para a defesa coletiva de direitos e, por extensão, dos primeiros passos aqui tratados. É o que passarei a fazer.

¹¹⁹ Falo em tutela coletiva “ordinária” para distinguir de formas especiais, como o mandado de segurança coletivo, o pedido de suspensão de segurança, de liminar ou de tutela antecipada e a ação de improbidade administrativa, em relação às quais até hoje pairam controvérsias sobre a legitimidade da Defensoria, não obstante a decisão do Supremo na ADIn nº 3.943. A propósito, confira-se GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. Defensoria Pública e processo coletivo... op. cit.

¹²⁰ Para ficar em apenas um exemplo, tome-se a ação civil pública da licitação da bilhetagem eletrônica do transporte público do Estado do Rio de Janeiro (Proc. 0180675-57.2017.8.19.0001), intentada em julho de 2017 pela Defensoria Pública (Núcleo de Defesa do Consumidor) e pelo Ministério Público, figurando no polo passivo o Estado do Rio de Janeiro, a Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro – FETRANSPOR e a Riocard Tecnologia da Informação S/A, sendo de R\$ 260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais) o valor da causa. Firmaram a inicial, pela Defensoria, Patrícia Cardoso Maciel Tavares e Eduardo Chow de Martino Tostes; pelo Ministério Público, Pedro Rubim Borges Fortes, Flávio Bonazza de Assis, Liana Barros Cardozo de Sant’ana e Vinicius Leal Cavalleiro. Trata-se de demanda coletiva de grande complexidade e relevância, impactando de forma profunda o sistema de transporte público fluminense, essencial à população do Estado, sobretudo trabalhadoras/es e pessoas necessitadas.

¹²¹ Em outras matérias relevantes, também se registram atuações conjugadas. Confira-se, a propósito, SOUZA, Thaísa Guerreiro de. Controle da política pública de saúde por meio do monitoramento orçamentário: exemplos práticos de atuação coletiva pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 89, jul./set. 2023.



Revelam os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, comentados em tópico anterior, que até mesmo os defensores maiores da Defensoria Pública, com destaque para o deputado Sílvio Abreu (PMDB/MG), jamais imaginaram uma instituição forte na atuação coletiva¹²². O que se pretendia, bem distante disso, era uma instituição que conseguisse prestar assistência efetiva a indivíduos carentes, sobretudo na seara penal¹²³. Portanto, era eminentemente individualista a visão que se tinha a respeito da Defensoria.

A constatação vem ao encontro de um dos escritos mais importantes para o desenvolvimento dogmático da tutela coletiva exercida pela instituição. Trata-se de *A dinâmica do individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro*, dissertação de mestrado defendida, em 1992, por Brenno Cruz Mascarenhas Filho (que pertenceu à carreira por alguns anos e depois migrou para a magistratura estadual), com a orientação de José Ribas Vieira¹²⁴. O trabalho, infelizmente, não foi publicado em forma de livro, o que impediu se tornasse mais conhecido¹²⁵.

Precioso é o conteúdo da dissertação, elaborada há mais de 30 anos. Mascarenhas analisou os órgãos de atuação da Defensoria Pública fluminense e os classificou em “tradicionais” e “não tradicionais”. Os primeiros guardariam a filosofia individualista

¹²² Vale registrar, contudo, que apenas alguns anos após a promulgação da Constituição, em 20/04/1995, o mesmo deputado mineiro Sílvio Abreu (que se transferira para o PDT) apresentou o PL nº 366/1995, alterando o caput do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 e conferindo à Defensoria Pública legitimidade para a ação civil pública. O projeto, porém, acabou arquivado em 20/11/1996, por suposta inconstitucionalidade da proposta, rejeitando-se o parecer favorável do relator, deputado Ênio Bacci (PDT/RS). Informações disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=175710>. Acesso em: 03 mar. 2024.

¹²³ “(...) Parece-nos que não se pode dizer, de modo assertivo, que também estivesse clara – nesses debates – a intenção de que a Defensoria Pública deveria ter um papel determinante no que se refere à efetividade dos direitos sociais. O que as notas taquigráficas revelam é muito mais uma preocupação de paridade e efetividade no acesso ao sistema de justiça, e ao exercício do direito de ampla defesa e contraditório no sistema penal.” (ALVES, Cleber Francisco; ALÔ, Bernard dos Reis. Os debates da Assembleia Constituinte de 1987/1988 que resultaram na constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil... op. cit., p. 432).

¹²⁴ MASCARENHAS FILHO, Brenno Cruz. **A dinâmica do individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Jurídicas, 1992. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?Arqtese=1992-MASCARENHASFILHO_B_C.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2024.

¹²⁵ Todavia, uma espécie de síntese da dissertação, com algumas atualizações, foi publicada em forma de artigo: MASCARENHAS FILHO, Brenno Cruz. Defensoria Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico de uma transformação. **Revista da Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, nº 7, 2005.



que presidiu a atuação institucional desde os seus primórdios. Já os não tradicionais – entre eles o Núcleo de Defesa do Consumidor¹²⁶ – aparecem nos anos 80 do século passado e vão ao encontro das exigências históricas de ampliação do acesso à justiça e expansão da cidadania coletiva¹²⁷.

Ao final da sua dissertação, concluiu Mascarenhas:

Identificamos (...) uma expressiva transformação no perfil tradicionalmente individualista da Instituição. Contudo, estaríamos nos equivocando, se concluíssemos que o conjunto das atividades da Defensoria deixou de ser predominantemente marcado pelo individualismo. O que sustentamos é que, hoje, diferentemente da situação vigente até meados da década passada e apesar de uma não desprezível resistência conservadora, já se pode situar, no terreno em foco, centros de defesa de interesses coletivos.¹²⁸

Inegavelmente, captou Mascarenhas a alvorada de um movimento que cresceria muito ao longo dos anos e se revelaria decisivo para a Defensoria Pública: o movimento de superação do individualismo que impregnava o pensamento e as funções institucionais, em prol de uma concepção mais solidarista da Defensoria e seu papel na sociedade brasileira¹²⁹. Não é exagero afirmar que tal inversão constituiu, e constitui (porque ainda em curso), um dos maiores saltos evolutivos da história da instituição, senão o maior.

Notáveis foram as transformações que vieram no bojo desse movimento. O próprio eixo da atuação institucional foi redefinido¹³⁰.

¹²⁶ Além do Núcleo de Defesa do Consumidor, Mascarenhas enquadrrou como “não tradicionais”, na época, o Núcleo de Terras e Habitação e as funções de defensoras e defensores junto ao Núcleo de Regularização de Loteamentos do Município do Rio de Janeiro.

¹²⁷ MASCARENHAS FILHO, Brenno Cruz. **A dinâmica do individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro**... op. cit., p. 115. No mesmo sentido, MASCARENHAS FILHO, Brenno Cruz. Defensoria Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico de uma transformação... op. cit., p. 81.

¹²⁸ MASCARENHAS FILHO, Brenno Cruz. **A dinâmica do individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro**... op. cit., p. 115.

¹²⁹ Inspirado pela trilha aberta por Mascarenhas, escrevi, em 2002, o já citado *Solidarismo jurídico, acesso à justiça e funções atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado* e, alguns anos depois, SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública (“revisitadas”): ainda faz sentido a visão individualista a respeito da instituição? **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, nº 14, p. 49-105, abr./jun. 2009.

¹³⁰ “Impõe-se, portanto, rever o referencial teórico e normativo da Defensoria Pública para deixar claro que o eixo de atuação em favor dos hipossuficientes econômicos deixou de ser o protagonista, para tornar-se coadjuvante ao lado das demais hipóteses de



Cessou a exclusividade que era dada à defesa do indivíduo desprovido de recursos para pagar um advogado particular¹³¹ – atuação indiscutivelmente nobre, mas muito aquém do que se poderia esperar e exigir da instituição destinada constitucionalmente à assistência jurídica “integral” dos necessitados. Outras vulnerabilidades¹³² passaram a ser consideradas, alcançando-se o que denominei, lá atrás, de “pluralização do fenômeno da carência”¹³³. Tornou-se anacrônica a tradicional classificação das funções institucionais em típicas ou atípicas¹³⁴.

Advieram também transformações mais sutis (e menos realçadas pela doutrina). Para ficar em um exemplo apenas, o *ethos* institucional desapegou-se da ênfase quase única em valores procedimentais, como o direito de defesa – notadamente na área

vulnerabilidade, cuja soma definirá o protagonismo de atuação da instituição.” (ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. A reconstrução do perfil de atuação da Defensoria Pública a partir de atuação em favor de vulneráveis. In: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães et al. (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023, p. 600).

¹³¹ “(...) en su origen, el trabajo de los defensores públicos se relacionaba efectivamente con la sustitución del abogado privado a favor de aquellos que no podían asumir los costos de este profesional. (...) Es clara, por consiguiente, la correspondencia, en su origen, entre la actividad del defensor público con la del abogado privado, correspondiéndoles a aquellos sustituir a estos en el caso de que el ‘cliente’ no pudiese pagar los honorarios de profesionales particulares. Innegablemente, por lo tanto, la institución en un primer momento estaba dedicada exclusivamente a la promoción y protección de los derechos individuales de aquellos que no tenían recursos económicos (...).” (PASSADORE, Bruno de Almeida. Defensoria Pública en Brasil: un análisis desde las corrientes de renovación de Mauro Cappelletti y Bryan Garth. **Revista Derecho del Estado**, Universidad Externado de Colombia, nº 58, enero/abril de 2024, p. 223-224).

¹³² “O conceito de vulnerabilidade é transversal e vem sendo adotado para substituir – no sentido de aglutinar – conceitos tradicionais mais restritos, como a incapacidade, a pobreza, a miséria, a indignidade etc. Mais propriamente, em sua acepção atual, a vulnerabilidade – e a hipervulnerabilidade – pode ser aplicada ao acesso à justiça e engloba todos os fatores que podem colocar a pessoa em situação de desvantagem social, incluindo a participação – em sentido alargado – na formação da esfera e da vontade pública.” (GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ZANETI JR., Hermes. Do incidente de vulnerabilidade: uma primeira aproximação. In: LOPES FILHO, Juraci Mourão; VIANA, Juvêncio Vasconcelos; ARBS, Paula Saleh (orgs.). **Direito, processo e novas tecnologias**. Fortaleza: Unichristus, 2023, p. 10).

¹³³ SOUSA, José Augusto Garcia de. Solidarismo jurídico, acesso à justiça e funções atípicas da Defensoria Pública... op. cit. p. 164-168.

¹³⁴ “(...) Em atenção à nova realidade, propomos uma nova classificação – e uma nova dicotomia –, que é a seguinte: a) de um lado, as atribuições ‘tradicionais’, ou ‘tendencialmente individualistas’, compreendendo apenas o item ‘a’ do rol enunciado mais acima (atribuições ligadas exclusivamente ao critério econômico); b) do outro lado, as atribuições ‘não tradicionais’, ou ‘tendencialmente solidaristas’, abrangendo todos os demais itens (‘b’, ‘c’, ‘d’ e ‘e’) do rol acima.” (SOUSA, José Augusto Garcia. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública... op. cit., p. 72).



penal –, e passou a abraçar também valores substanciais, a exemplo da igualdade racial e de gênero. Enquanto estes constantemente se projetam em uma dimensão coletiva, os primeiros tendem a exercitar-se no plano individual. Essa encampação de causas de índole substancial, e não apenas procedimental¹³⁵, permite à Defensoria Pública engajar-se na luta por mudanças estruturais na sociedade sumamente injusta em que vivemos. A par disso, tratando-se de luta muito dinâmica, as pautas encampadas pela Defensoria não param de se renovar, incorporando empresas antes não cogitadas pela instituição, como a defesa da democracia¹³⁶ e o combate anticolonialista¹³⁷.

Nada disso, repita-se, tinha sido imaginado pelo constituinte de 1988. Mas em potência esses redirecionamentos já se aninhavam na silhueta institucional¹³⁸⁻¹³⁹. Afinal, ficando presa à atuação

¹³⁵ Vale a ressalva de que não se pode subestimar, por óbvio, a defesa de valores procedimentais em um país como o nosso, ancestralmente autoritário e opressor. Perpétuo é o compromisso da Defensoria Pública em relação a tais valores. Por mais relevantes que sejam, contudo, não bastam para moldar a identidade da instituição.

¹³⁶ “A Defensoria Pública deve se enxergar como um órgão de democracia militante, como a Constituição Federal de 1988 a desenhou. Deve se estruturar e especializar, além de contribuir pela educação em direitos e em democracia aos mais vulneráveis, sempre questionando e combatendo, em todas as instâncias judiciais, nacionais (em especial na justiça eleitoral e na Corte Constitucional) ou internacionais, de forma célere e efetiva, qualquer ameaça concreta à democracia brasileira.” (TOSTES, Eduardo Chow de Martino. A Defensoria como órgão de democracia militante. In: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães et al. (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023, p. 193).

¹³⁷ “(...) a Defensoria Pública se consolida como a instituição, dentro do sistema de justiça, mais legitimada para levantar a bandeira anticolonialista e participar ativamente do resgate das memórias da nossa história. Como ponte democrática, é a instituição capaz de promover a escuta efetiva de representantes da pluralidade étnico-racial que vive e resiste com as suas sabedorias nos ‘Brasis’ (...)” (LEITE, Karla Araújo de Andrade. Missão anticolonialista da Defensoria Pública: entre o invisível e o visível. In: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães et al. (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023, p. 558).

¹³⁸ “Ainda que não estejam expressamente previstas, há competências defensoriais que podem ser extraídas implicitamente da Constituição de 1988, desde que permitam o pleno exercício da sua missão constitucional.” (Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709 – DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, decisão monocrática, proferida em 16/10/2023, admitindo a intervenção da Defensoria Pública da União para atuar no processo como *custos vulnerabilis*).

¹³⁹ Quanto à compatibilidade da legitimidade coletiva defensorial e da intervenção *custos vulnerabilis* com a versão original da Constituição de 1988, sem a necessidade de invocação da Emenda Constitucional nº 80/1994 (que alterou o art. 134) ou de qualquer intermediação legal, podem ser consultados, respectivamente, SOUSA, José Augusto Garcia de. A nova Lei 11.448/07, os escopos extrajudiciais do processo e a velha legitimidade da Defensoria Pública para ações coletivas. In: SOUSA (coord.). **A Defensoria Pública e os processos coletivos**: comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008; e MAIA, Maurilio Casas; OMMATI, José Emílio Medauar.



individual, como poderia a Defensoria prestar assistência “integral”¹⁴⁰ a pessoas cujos problemas são corriqueiramente coletivos e estruturais¹⁴¹?

Firmada a importância do reposicionamento de valores na filosofia institucional, como se viu acima, já é possível enfrentar a questão principal deste tópico. Qual a significação histórica da abertura da Defensoria para a tutela coletiva e, por extensão, dos primeiros passos da instituição nesse terreno?

Não há dúvida de que o movimento pela superação do individualismo transcende a pura litigância processual coletiva, na medida em que passa por vias extraprocessuais e, acima de tudo, envolve a mudança da própria mentalidade – interna e externa – sobre a instituição.

Sem prejuízo disso, não parece desprezível o peso da litigância processual coletiva, muito pelo contrário. Na década de 90 do século passado, quando o movimento começou a ganhar força, o acesso à justiça tinha um viés eminentemente judicialista. Foi, possivelmente, o apogeu da ação civil pública, introduzida no ordenamento brasileiro alguns anos antes, por intermédio da relevante Lei nº 7.347/1985. Era a ação civil pública, então, ferramenta e espaço quase incontornáveis para a luta coletiva.

Nesse contexto, foi principalmente o ingresso na tutela processual coletiva que despertou a Defensoria Pública para a necessidade de atuações mais abrangentes e produtivas do ponto de vista social. O empenho que se seguiu pela conquista da legitimidade

Novas funções da Defensoria Pública brasileira a partir do “giro linguístico” e da “teoria do Direito como integridade”. In: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães *et al.* (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023.

¹⁴⁰ Tocando na relevância histórica da palavra “coletivos” no caput do art. 134 da Constituição alterado pela Emenda nº 80/2014, dizem Gustavo Reis, Gustavo Junqueira e Daniel Zveibil que uma assistência jurídica integral “parcial” não faz nenhum sentido: “(...) o constituinte reformador explicitou (o que também já era óbvio) que assistência jurídica que não abarcar a atuação coletiva será um acesso à justiça pela metade.” (REIS, Gustavo; JUNQUEIRA, Gustavo; ZVEIBIL, Daniel. **Comentários à Lei da Defensoria Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 107).

¹⁴¹ “Raramente se têm conflitos verdadeiramente individuais da pessoa pobre: a maioria é decorrente de questões sistêmicas e estruturais de nossa sociedade e não decorrente de situações individuais. Até questões de família, que poderiam ser tidas como individuais, muitas vezes não o são, já que muitos desses conflitos são gerados por violência de gênero, superendividamento, desemprego, drogadição.” (ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria Pública**: fundamentos, organização e funcionamento... op. cit., p. 70).



para as ações coletivas só fez reforçar a sensibilização institucional para uma orientação mais solidarista.

Pode-se afirmar, então, que a litigância processual coletiva – e tudo que ela envolveu – consistiu no carro-chefe do movimento pela superação do individualismo institucional. Via de consequência, os primeiros passos tratados neste artigo não disseram respeito tão somente à tutela coletiva defensorial. Representaram, na verdade, os primeiros passos de movimento ainda mais transcendente, que transformaria (e continua transformando) o próprio perfil da Defensoria, fazendo com que a instituição não só consolidasse a sua segunda “onda renovatória” – abertura para a esfera coletiva –, como também alcançasse a terceira – intensificação das atuações sistêmicas –, uma “onda” ainda mais voltada para o combate a mazelas estruturais da nossa sociedade¹⁴².

Eis aí, concisamente, a significação histórica do início da trajetória da Defensoria Pública na tutela coletiva.

8. ENCERRAMENTO: RECAPITULAÇÃO DAS IDEIAS PRINCIPAIS E HOMENAGEM A DOIS GRANDES PIONEIROS

Em um artigo extenso, como este, convém recapitular, ao final, as ideias principais do texto. É o que segue.

- a) A soberba atuação de Luiz Gama na chamada “Questão Netto”, um processo no qual foi reconhecido o direito à liberdade de 217 pessoas escravizadas, pode ser apontada como um luminoso precedente para a litigância coletiva que a Defensoria Pública desenvolveria cerca de 120 anos depois.
- b) Três eventos, especialmente, permitiram e estimularam a atuação coletiva da Defensoria Pública, quais sejam: *i)* a criação da instituição, fato primordial e condição óbvia; *ii)* a

¹⁴² A organização das fases evolutivas da Defensoria Pública em “ondas renovatórias” está em artigo que escrevi juntamente com Rodrigo Baptista Pacheco. Segundo o texto, “a terceira onda não se baralha com a segunda, mas pode ser vista como um aprofundamento desta, contribuindo ainda mais para a superação do individualismo que durante muito tempo reinou no pensamento e na ação da Defensoria.” (SOUSA, José Augusto Garcia de; PACHECO, Rodrigo Baptista. Os impactos da revolução tecnológica sobre a Defensoria Pública: breve estudo à luz das “ondas” renovatórias da instituição. *In*: MAIA, Maurilio Casas (org.). **Defensoria Pública, democracia e processo II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021, p. 107).



constitucionalização nacional, como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado”; e *iii*) a edição do Código de Defesa do Consumidor, fato também importante, à medida que as primeiras ações coletivas da Defensoria versaram sobre questões de consumo.

- c)** Quanto à positivação da Defensoria Pública na Constituição de 1988, foi sem dúvida acanhada, em decorrência principalmente das disputas corporativas travadas na Assembleia Nacional Constituinte. Sob uma perspectiva histórica, entretanto, o saldo deve ser considerado positivo. O que mais importava, naquele momento, era a constitucionalização do modelo público de assistência jurídica, nos exatos moldes da experiência do Estado do Rio de Janeiro, abrindo para a Defensoria Pública nacional múltiplas perspectivas e esperanças. Além disso, o texto constitucional, no trato da Defensoria, assentou “chaves hermenêuticas” de textura aberta que seriam muito importantes para o desenvolvimento institucional e a progressiva atualização das suas funções, estimulando a edificação de um projeto cuja abrangência parece não ter paralelo no mundo.
- d)** Sem prejuízo da precariedade dos registros judiciários relativos aos anos 90 do século passado, tudo leva a crer que o Núcleo do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro órgão, na Defensoria nacional, a valer-se habitualmente das ações coletivas para o enfrentamento das questões que lhe tocavam.
- e)** O Núcleo de Defesa do Consumidor do Rio de Janeiro, ao fazer as primeiras ações coletivas da Defensoria Pública, não estava preocupado com a história institucional. Simplesmente, fez as ações para melhor atender as pretensões dos inumeráveis consumidores que lhe batiam às portas. Um dos grandes trunfos da instituição é exatamente a conjugação entre o atendimento individual e a atuação coletiva.
- f)** Nos dois primeiros anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor (1991 e 1992), o Núcleo de Defesa do Consumidor intentou pelo menos 15 ações civis públicas, versando a grande maioria delas sobre o programa de crédito educativo, destinado a



estudantes universitários carentes, o qual atravessava profunda crise naquela época.

- g)** Nesses primeiros tempos, incontáveis foram as extinções sem resolução do mérito, por suposta ilegitimidade ativa, o que não foi exatamente surpreendente, em virtude de variados fatores (que são enunciados neste ensaio).
- h)** A partir de 1993, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro passou a julgar recursos atinentes à legitimidade do Núcleo de Defesa do Consumidor para ações civis públicas. O primeiro julgamento foi, digamos assim, “inesquecível” (como é narrado em detalhes no presente artigo), mas depois algumas vitórias foram obtidas.
- i)** Após as primeiras ações civis públicas, seguiu-se uma longa e renhida luta pelo reconhecimento da legitimidade coletiva da instituição (um movimento amplo que não pôde ser tratado aqui, comportando ensaio específico). A positivação legal da legitimidade, com a Lei nº 11.448/2007, foi um marco relevante, mas a peleja ainda não estava totalmente vencida.
- j)** A evolução da Defensoria Pública, sobretudo no período posterior à Constituição de 1988, foi acompanhada por constantes movimentos do Ministério Público visando impedir ou ao menos reduzir as conquistas da Defensoria. Esse antagonismo chegou ao paroxismo na questão específica da tutela coletiva.
- k)** Antes da consagração legislativa da legitimidade da Defensoria Pública, por meio da Lei nº 11.448/2007, o Ministério Público tinha menos dificuldade para negar qualquer possibilidade de atuação coletiva da Defensoria em nome próprio. Editada a Lei nº 11.448/2007, a estratégia do Ministério Público teve que ser modificada, já que o argumento positivista da lacuna legal não fazia mais qualquer sentido. Bipartiu-se, então, a estratégia ministerial. Numa vertente, passou-se a sustentar que a legitimidade coletiva da Defensoria seria bastante limitada, incompatível por completo com a defesa de direitos difusos. Noutra vertente, foi-se tentar, perante o Supremo Tribunal Federal, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº



11.448/2007, mediante ação direta intentada, em 16/08/2007, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

- l)** A enorme resistência à legitimidade coletiva da Defensoria Pública só foi definitivamente vencida em 2015, por força da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIn nº 3.943. Nesse julgamento, reconheceu o Supremo, por unanimidade, a legitimidade ampla da Defensoria, independentemente dos interesses em jogo. Quase 25 anos haviam-se passado desde as primeiras ações civis públicas do Núcleo de Defesa do Consumidor fluminense.
- m)** Um dos maiores saltos evolutivos da história da Defensoria Pública, senão o maior, aconteceu com a superação do individualismo que impregnava o pensamento e as atribuições institucionais, em prol de uma concepção mais solidarista da Defensoria e seu papel na sociedade brasileira. Notáveis foram as transformações que vieram no bojo desse movimento, a começar pela redefinição do eixo da atuação institucional.
- n)** Foi a superação do individualismo e a adoção de uma visão mais solidarista que possibilitaram guinada pouco realçada em sede doutrinária, porém fundamental: o *ethos* institucional desapegou-se da ênfase quase única em valores procedimentais, como o direito de defesa – sobretudo na área penal –, e passou a abraçar também valores substanciais, a exemplo da igualdade racial e de gênero. Enquanto estes constantemente se projetam em uma dimensão coletiva, os primeiros tendem a exercitar-se no plano individual. Essa encampação de causas de índole substancial, e não apenas procedimental, permite à Defensoria Pública engajar-se na luta por mudanças estruturais na sociedade sumamente injusta em que vivemos.
- o)** Nem os maiores defensores da Defensoria Pública na Assembleia Nacional Constituinte imaginavam, naquele momento, uma instituição forte na área coletiva. Mas é certo que tal potencialidade não era estranha ao texto constitucional de 1988. Afinal, ficando presa à atuação individual, como poderia a Defensoria prestar assistência jurídica “integral” a pessoas cujos problemas são corriqueiramente coletivos e estruturais?



- p) O carro-chefe do movimento de superação do individualismo institucional foi a litigância processual coletiva, aí englobada a intensa luta pelo reconhecimento da legitimidade *ad causam*. Via de consequência, os primeiros passos descritos neste trabalho não disseram respeito tão somente à tutela coletiva. Representaram, na verdade, os primeiros passos de movimento ainda mais transcendente, que daria à Defensoria Pública um novo perfil institucional.

* * *

Ao final deste artigo, voltado para a história da Defensoria Pública (em um campo particular), importa certamente reverenciar Humberto Peña de Moraes e José Fontenelle Teixeira da Silva, autores da canônica *Assistência judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado*, além de militantes incansáveis pela consolidação, no país, de uma carreira pública forte e autônoma para a defesa integral das pessoas necessitadas. Sem essa luta medular, todo o resto não aconteceria – incluindo logicamente a tutela coletiva –, ou então aconteceria de maneira muito mais limitada.

É bastante conhecido o paralelo que Humberto Peña faz entre a Defensoria Pública e a Holanda. Explique-se esse paralelo. Assim como a Holanda apresenta condições naturais peculiarmente árduas, que exigiram obras colossais para viabilizar o país, a Defensoria, plantada em solo extremamente desafiador, demandou esforços grandiosos para sobreviver e se desenvolver.

Muito conhecida, também, é a definição dada por José Fontenelle à Defensoria Pública: “é uma Instituição de competição, na medida em que não detém o monopólio do serviço que presta, ao contrário de outras.”¹⁴³ Em consequência, segundo Fontenelle, “os Defensores Públicos, os que ficam e os que passam, estes enquanto ficam, têm que ser os melhores dentre os profissionais das carreiras jurídicas”¹⁴⁴.

¹⁴³ SILVA, José Fontenelle Teixeira da. Defensoria Pública e a política institucional – a falta de uma doutrina. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, nº 17, 2001, p. 75.

¹⁴⁴ SILVA, José Fontenelle Teixeira da. Defensoria Pública e a política institucional... op. cit., p. 75.



O que esses dois grandes pioneiros estão a dizer? Para a Defensoria Pública, não há estradas fáceis. Esse pensamento é corroborado pela escarpada trajetória da instituição na tutela coletiva, retratada neste trabalho. Um percurso histórico que, pela sua riqueza, não poderia deixar de ser reconstituído. Assim como pedem registro outras tantas histórias dessa instituição imprescindível que consegue, em um dos territórios mais iníquos do planeta, sonhar, pulsar e – nem sempre, mas muitas vezes – realizar direitos de pessoas vulneráveis e excluídas.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, Angela. **Flores, votos e balas**: o movimento abolicionista brasileiro (1868–88). São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- ALVES, Cleber Francisco. Apresentação à reimpressão da obra. *In*: MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira da. **Assistência judiciária**: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ALVES, Cleber Francisco. O percurso histórico da consolidação do acesso igualitário à justiça no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, nº 184, p. 329–362, jun. 2010.
- ALVES, Cleber Francisco. Os 50 anos da “Carta de Petrópolis” e sua importância para a Defensoria Pública. **Conjur**, São Paulo, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-30/tribuna-defensoria-50-anos-importancia-carta-petropolis-defensoria/>. Acesso em: 04 fev. 2024.
- ALVES, Cleber Francisco; ALÔ, Bernard dos Reis. Os debates da Assembleia Constituinte de 1987/1988 que resultaram na constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil – expressão de um pensamento “progressista moderado”? *In*: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães *et al.* (orgs.).



A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal.

Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

ALVES, Rubens. **Conversas com quem gosta de ensinar.** São Paulo: Cortez, 1980.

BERGAMO, Mônica. Justiça Militar de SP reverte absolvição e condena dois PMs por estupro em viatura. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/03/justica-militar-de-sp-reforma-decisao-e-condena-dois-pms-por-estupro-em-viatura.shtml>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BERNARDI, Lígia Maria. **O curador especial no Código de Processo Civil.** Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

BOSON, Erik Palácio. **A Defensoria Pública e a tutela jurisdicional da moralidade administrativa.** Salvador: Jus Podivm, 2016.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública: um possível primeiro pequeno passo em direção a uma grande reforma. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **A Defensoria Pública e os processos coletivos**: comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASSERES, Livia. Defensoria Pública e o encontro com a própria sombra: não veio do céu, nem das mãos de Isabel. **Carta Capital**, São Paulo, 28 maio 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/zumbido-justica-antirracista/defensoria-publica-e-o-encontro-com-a-propria-sombra-nao-veio-do-ceu-nem-das-maos-de-isabel/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

CASTRO, André Machado de. Implementação da autonomia da Defensoria Pública: um processo político, social e jurídico. *In*: SCHREIBER, Anderson; MELO, Marco Aurélio Bezerra de (coords.). **Direito e transformação social.** Indaiatuba: Foco, 2023.



CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Paixão verde**: a Defensoria Pública do Rio de Janeiro em suas primeiras décadas. Produção da Hey Filmes. Roteiro de José Augusto Garcia de Sousa. Direção e montagem de Flávio Romeu. Duração de 107 minutos. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BMVgKV68WDM>. Acesso em: 21 jan. 2024.

CHIARETTI, Daniel. Breve histórico da assistência jurídica no Brasil e o atual papel institucional da Defensoria Pública da União. *In*: RÉ, Aluisio lunes Monti Ruggeri; REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs.). **Temas aprofundados da Defensoria Pública**. v. 2. Salvador: JusPodivm, 2014.

COSTA, Cezar Augusto Rodrigues; FERNANDES, Sérgio Ricardo de Arruda; PEREIRA, Murilo André Kieling Cardona; SOUSA, José Augusto Garcia de. **Guia prático da Defensoria Pública**: caderno de defesa do consumidor. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, nº 1, 1988

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

ESTEVES, Diogo; AZEVEDO, Júlio Camargo de; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; JIOMEKE, Leandro Antônio; KASSUGA, Eduardo; LIMA, Marcus Edson de; MATOS, Oleno Inácio de; MENDONÇA, Henrique Guelber de; MENEGUZZO, Camylla Basso Franke; SADEK, Maria Tereza; SILVA, Franklyn Roger Alves; SILVA, Nicholas Moura e; TRAVASSOS, Gabriel Saad; WATANABE, Kazuo. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**. Brasília: DPU, 2023. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2024.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. A reconstrução do perfil de atuação da Defensoria Pública a partir de atuação em favor de vulneráveis. *In*: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães *et al.* (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.



ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Vade Mecum da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: CEI, 2018.

FEICHAS, Roger Vieira; SCHWARTZ, Fabio. A Defensoria Pública como instrumento de resolução de litígios em escala. **Conjur**, São Paulo, 20 out. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-20/tribuna-defensoria-defensoria-publica-instrumento-resolucao-litigios/>. Acesso em: 29 jan. 2024.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREITAS FILHO, Roberto Gonçalves. Anatomia de um veto. **Correio Braziliense**, Brasília, 23 out. 1995.

GARCIA, Emerson. A legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública: delimitação de sua amplitude. Breves apontamentos. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, nº 38, p. 43-46, out./dez. 2010.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos**: teoria e prática. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. Defensoria Pública e processo coletivo: sucesso ou decepção? *In*: AKERMAN, William; MAIA, Maurilio Casas (orgs.). **Novo perfil de atuação da Defensoria Pública**: [re]descobrimo a missão constitucional. Brasília: Sobredireito, 2023.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas; ROCHA, Jorge Bheron. **Custos vulnerabilis**: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ZANETI JR., Hermes. Do incidente de vulnerabilidade: uma primeira aproximação. *In*:



LOPES FILHO, Juraci Mourão; VIANA, Juvêncio Vasconcelos; ARBS, Paula Saleh (orgs.). **Direito, processo e novas tecnologias**. Fortaleza: Unichristus, 2023.

GONZÁLEZ, Pedro. **Acesso à justiça e Defensoria Pública**: expressão e instrumento da democracia. Londrina: Thoth, 2021.

GONZÁLEZ, Pedro. Defensoria Pública nos 30 anos de Constituição: uma instituição em transformação. *In*: MAIA, Maurilio Casas (org.). **Defensoria Pública, democracia e processo II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma nova Defensoria Pública pede passagem**: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

LEITE, Karla Araújo de Andrade. Missão anticolonialista da Defensoria Pública: entre o invisível e o visível. *In*: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães *et al.* (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

LIMA, Bruno Rodrigues de. **"We Have Laws and I Know What I Will"**: Luiz Gama and the normative production of freedom in nineteenth-century Brazil. Frankfurt am Main: Johann Wolfgang Goethe-Universität (Tese de doutorado), 2022.

MACHADO, Leandro. Luiz Gama: a desconhecida ação judicial com que advogado negro libertou 217 escravizados no século 19. **BBC News Brasil**, São Paulo, 08 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57014874>. Acesso em: 21 jan. 2024.

MAIA, Maurilio Casas (org.). **(Re)pensando custos vulnerabilis e Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

MAIA, Maurilio Casas. *Custos vulnerabilis* constitucional: o Estado Defensor entre o REsp nº 1.192.577-RS e a PEC nº 4/14. **Revista**



Jurídica Consulex, Brasília, nº 417, p. 55-57, jun. 2014.

MAIA, Maurilio Casas. Funções processuais contemporâneas da Defensoria Pública Penal: (re)leitura a partir do Rio de Janeiro (1940/1950) – da representação postulatória à intervenção *custos vulnerabilis*. In: SANCHES, Juliana et al. (orgs.). **Processo e justiça na contemporaneidade**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

MAIA, Maurilio Casas. Luigi Ferrajoli e o Estado Defensor enquanto magistratura postulante e *custos vulnerabilis*. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, nº 425, p. 56-58, out. 2014.

MAIA, Maurilio Casas; OMMATI, José Emílio Medauar. Novas funções da Defensoria Pública brasileira a partir do “giro linguístico” e da “teoria do Direito como integridade”. In: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães et al. (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

MARTINS, Rodrigo Azambuja. Uma história da Defensoria Pública. In: ANTUNES, Maria João; SANTOS, Cláudia Cruz; AMARAL, Cláudio do Prado (coords.). **Os novos atores da justiça penal**. Coimbra: Almedina, 2016.

MASCARENHAS FILHO, Brenno Cruz. **A dinâmica do individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Jurídicas, 1992. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?arqtese=1992-MASCARENHASFILHO_B_C.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2024.

MASCARENHAS FILHO, Brenno Cruz. Defensoria Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico de uma transformação. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, nº 7, p. 69-81, 2005.

MIOTTO, Armida Bergamini. A Defensoria Pública no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 10, nº 38, p. 71-104, abr./jun. 1973.



MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira da. **Assistência judiciária**: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, nº 3, p. 647-681, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rMvxvccB5ZNV6ZTNhJddDWz/?lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2024.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Disputas institucionais e interesses corporativos no sistema de justiça: impasses na criação da Defensoria Pública nos estados. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 62, nº 4, p. 1-43, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/b7Jdtbr79jX9VxYQKCZG7Vm/?lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2024.

PACHECO, Rodrigo Baptista; SOUSA, José Augusto Garcia de. Os impactos da revolução tecnológica sobre a Defensoria Pública: breve estudo à luz das “ondas” renovatórias da instituição. In: MAIA, Maurilio Casas (org.). **Defensoria Pública, democracia e processo II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

PAIVA, Caio; FENSTERSEIFER, Tiago. **Comentários à Lei Nacional da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: CEI, 2019.

PASSADORE, Bruno de Almeida. Defensoría Pública en Brasil: un análisis desde las corrientes de renovación de Mauro Cappelletti y Bryan Garth. **Revista Derecho del Estado**, Universidad Externado de Colombia, nº 58, p. 213-240, jan./abr. de 2024.

QUEIROZ, Roger Moreira de. Defensoria Pública, uma história: a consolidação da Defensoria Pública no Estado Democrático de Direito brasileiro. In: MAIA, Maurilio Casas (org.). **Defensoria Pública, democracia e processo II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

REIS, Gustavo; JUNQUEIRA, Gustavo; ZVEIBIL, Daniel. **Comentários à Lei da Defensoria Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

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



ROCHA, Jorge Bheron. **Legitimação da Defensoria Pública para ajuizamento de ação civil pública tendo por objeto direitos transindividuais**. Florianópolis: EModara, 2018.

ROCHA, Jorge Bheron. O histórico do arcabouço normativo da Defensoria Pública: da assistência judiciária à assistência defensorial internacional. *In*: ANTUNES, Maria João; SANTOS, Cláudia Cruz; AMARAL, Cláudio do Prado (coords.). **Os novos atores da justiça penal**. Coimbra: Almedina, 2016.

ROCHA, Jorge Luís. **História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

RODRIGUES, Eduardo Marengo. A primeira ACP e a Globo. *In*: OLIVEIRA, Antonio Flavio de et al. (orgs.). **Escuta com afeto**: histórias de humanidade pelos defensores públicos. São Paulo: Edições Zagg, 2021. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/upload/arquivos/202105/24145336-escuta-com-afeto-livro-pdf-1.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

SCHIRMER, Igor Nielson Medeiros. **O processo de construção institucional da Defensoria Pública no Brasil**: política, ideologia e grupos de pressão. Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2017. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFSM_112120dac8f255dbcce89dfe9424d490. Acesso em: 17 fev. 2024.

SILVA, José Fontenelle Teixeira da. Defensoria Pública e a política institucional – a falta de uma doutrina. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, nº 17, p. 68-75, 2001.

SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**: um estudo empírico sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça. Brasília: ANADEP, 2013. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/I-RELAT_RIO-NACIONAL.pdf. Acesso em: 05 fev. 2024.

SOUSA, José Augusto Garcia de. A nova Lei 11.448/07, os escopos extrajurídicos do processo e a velha legitimidade da Defensoria Pública para ações coletivas. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **A Defensoria Pública e os processos coletivos**: comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de janeiro



de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública ('revisitadas'): ainda faz sentido a visão individualista a respeito da instituição? **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, nº 14, p. 49-105, abr./jun. 2009.

SOUSA, José Augusto Garcia de. O princípio da dimensão coletiva das relações de consumo: reflexos no "processo do consumidor", especialmente quanto aos danos morais e às conciliações. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, nº 28, p. 68-110, out./dez. 1998.

SOUSA, José Augusto Garcia de. Solidarismo jurídico, acesso à justiça e funções atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado. **Revista de Direito da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, vol. I, p. 143-180, jul./set. 2002.

SOUZA, Thaísa Guerreiro de. Controle da política pública de saúde por meio do monitoramento orçamentário: exemplos práticos de atuação coletiva pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 89, p. 257-302, jul./set. 2023.

TOSTES, Eduardo Chow de Martino. A Defensoria como órgão de democracia militante. In: SANTOS, Gustavo Francisco Dayrell de Magalhães *et al.* (orgs.). **A Defensoria Pública e os 35 anos da Constituição Federal**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.



O PAPEL DA PRODUÇÃO DE DADOS NA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA

Carolina Dzimidas Haber¹

Resumo: o artigo pretende analisar a atuação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro na tutela coletiva, considerando a produção de dados por meio da Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça. Para tanto, trata de tendências atuais de proteção dos direitos coletivos e transindividuais, como o litígio do tipo estrutural, que demanda uma atuação programada e baseada em dados com o intuito de promover mudanças estruturais relacionadas a políticas públicas. Além disso, analisa as medidas adotadas pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro para dar conta de demandas complexas que surgem no âmbito da tutela coletiva e traz alguns exemplos de pesquisa empírica instrumental que podem ser realizadas para subsidiar a atuação estratégica institucional.

1. A TUTELA COLETIVA E A DEFESA DOS DIREITOS DOS VULNERÁVEIS EM UMA SOCIEDADE COMPLEXA

Desde que começou a se estruturar enquanto área de atuação jurídica, a tutela coletiva vem passando por diversas transformações. Do salto do processo individual para o coletivo, com a promulgação da Lei de Ação Civil Pública, em 1985, e do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, muitas mudanças estruturais na sociedade podem ser pontuadas como motor de adequação do direito à realidade, no contexto da defesa dos direitos coletivos e difusos.

Dos interesses coletivos, que relacionavam as pessoas a partir do vínculo jurídico existente entre elas, aos interesses difusos, que não se estabelecem em razão de uma relação pré-definida entre as pessoas, mas sim a fatores conjunturais, onde todos são titulares

¹ Doutora e mestre em Direito pela Universidade de São Paulo, Diretora de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.



do direito, alguns autores discutem mais recentemente a existência de direitos de titulares que não se relacionam entre si devido a uma questão de fato ou de direito, mas sim decorrente de um problema estrutural, que exige uma intervenção que reorganize a situação, promovendo uma mudança mais substancial².

Nesse contexto, é o funcionamento da estrutura burocrática que acaba possibilitando as violações que dão origem ao litígio coletivo. Conforme aponta Vitorelli, se essa violação for apenas removida, o problema terá sido resolvido de modo aparente, mas voltará a se repetir no futuro, pois decorrente de uma situação estrutural, que precisa se reorganizar a partir de planejamento e acompanhamento contínuo.³

As características desse tipo de litígio são complexas e envolvem vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito, que inclusive podem colidir entre si, e cuja solução costuma se dar na modificação da forma de funcionamento das instituições, especialmente públicas, mas não apenas, tratando também de instituições privadas que prestam serviços públicos.

Assim, o processo estrutural é um tipo de processo coletivo que busca a reestruturação de uma organização que está envolvida na ocorrência de uma violação pelo modo como funciona. Vitorelli aponta os desafios do processo estrutural:

1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação

² DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar., p. 101-136, 2020, p. 104-105. Os autores mencionam que o processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, nos anos 50, a partir da decisão da Suprema Corte que entendeu ser inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base no sistema de segregação racial e acabou provocando um processo amplo de mudança no sistema público de educação do país.

³ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais online**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018, p. 338.



e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.⁴

É fato que o autor não transcende uma perspectiva judicial, em que ocorre, na verdade, uma mudança do papel do juiz, que deixa de atuar como alguém que impõe uma decisão e se transforma num agente articulador e negociador. Porém, essa visão é permeada por tantos fatores externos e mudanças profundas, que não seria possível deixar de pensar que a solução de problemas estruturais passa também, pelo seu tratamento fora do processo judicial.

Portanto, é essencial que o litígio estrutural seja resolvido, ao invés de se reverter apenas em uma ilusão de solução, e para que isso ocorra não basta lidar com as consequências de um problema, é preciso atacar suas causas⁵.

Percebe-se que, ao longo do tempo, o sistema de tutela coletiva foi se aprimorando e adaptando à complexidade da sociedade, não só de forma vertical, com a incorporação de normas que passaram a unir esforços na proteção dos direitos coletivos e difusos, mas também de forma horizontal, com a expansão das esferas de atuação para além da judicialização em si, ainda que a proposição de uma medida judicial seja uma das possibilidades.

No âmbito do processo estrutural, busca-se uma alteração substancial da realidade, diante do pressuposto que os interesses em jogo não são homogêneos, mas por vezes contraditórios entre si, mesmo que não necessariamente opostos ou incompatíveis, na medida em que uma solução pode ser negociada e convergente.

Essa trajetória também foi sendo vivenciada pela Defensoria Pública. Enquanto a Constituição de 1988 estabeleceu, conforme

⁴ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais online**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018, p. 340.

⁵ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais online**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018, p. 342.



mencionam Lamenha e Lima⁶, uma divisão bem delimitada entre o Ministério Público e a Defensoria Pública – que se encontraram em polos opostos no processo criminal e, no âmbito do processo civil, o primeiro foi associado à defesa dos direitos transindividuais, enquanto a segunda, à tutela individual dos necessitados⁷ –, nas décadas posteriores à promulgação da Constituição, a trajetória institucional da Defensoria foi capaz de promover sucessivas alterações constitucionais e legislativas que lhe conferiram a atribuição para atuar na defesa dos direitos transindividuais.

Como exemplo, pode ser citada a Emenda Constitucional n. 45, de 2004, que passou a assegurar autonomia funcional e administrativa, além de iniciativa orçamentária às Defensorias Públicas estaduais, estendida à Defensoria Pública da União em 2013, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 74. Além disso, o art. 134 foi alterado pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014, para incluir, dentre as funções da Defensoria Pública, a promoção dos direitos humanos e a defesa de direitos individuais e coletivos, judicial e extrajudicial. Em 2007, a Lei n. 11.448/1985 passa a incluir a Defensoria Pública no rol de legitimados ativos da ação civil pública. Esse caminho foi fortalecido ainda mais com a aprovação da Lei Complementar n. 132, de 2009, permitindo a defesa de direitos individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos das pessoas vulneráveis.

A Defensoria Pública assume, nesse contexto, o papel de guardião dos interesses da população vulnerável, tanto em ações cíveis como criminais, consolidando sua atuação no sistema de direitos transindividuais. A legitimidade da Defensoria Pública se torna fundamental para a resolução efetiva de litígios, se afirmando por meio de um trabalho de informação, divulgação, articulação e conscientização dos sujeitos sociais envolvidos nas demandas.

Para lidar com essa função institucional tão importante, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ) criou núcleos

⁶ LAMENHA, Bruno; LIMA, Flávia Santiago. Quem defenderá a sociedade? Trajetórias e competição institucional da tutela coletiva entre Ministério Público e Defensoria no pós-1988. **Joaçaba**, v. 22, n. 1, jan./jun., p. 73-104, 2021, p. 79.

⁷ Esse é o termo utilizado na própria Constituição Federal, que no art. 134 atribui à Defensoria Pública a função de defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos necessitados, compreendidos como aqueles que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV).



regionais de tutela coletiva⁸, com atribuições para atuar extrajudicialmente e, apenas quando não for possível, mover ações coletivas. Além dessa frente de atuação, os núcleos são responsáveis por

integrar grupos de trabalho, participar de audiências públicas e vistorias, promover os meios necessários para superar as deficiências e violações de direitos fundamentais no contexto macro, a fim de buscar a solução e efetivação do direito violado⁹.

Praticamente um ano e meio depois, foi criada a Coordenadoria de Tutela Coletiva, com a missão de estimular, dentre outras atividades, a busca da solução extrajudicial dos litígios; acompanhar as políticas nacionais, estaduais e municipais, em especial às voltadas para a população em situação de vulnerabilidade, realizando estudos e oferecendo sugestões às entidades públicas e privadas com atribuições no setor; propor a edição ou alteração de leis e normas técnicas aos órgãos públicos; disponibilizar informações técnico-jurídicas relevantes, de ofício ou por provocação, desenvolver estudos e pesquisas, e, ainda, criar ou sugerir a criação de grupos e comissões de trabalho relevantes¹⁰.

Percebe-se, portanto, a partir do exemplo do Rio de Janeiro, que a Defensoria Pública vem se estruturando para dar conta uma realidade complexa, que demanda soluções mais efetivas para além da prestação jurisdicional tradicional, pois envolvem a implementação de políticas públicas e o envolvimento de diversos atores políticos.

Uma atuação que pode ser citada é a da área da saúde. Vistorias frequentes em unidades de saúde são realizadas pela instituição, com o intuito de registrar deficiências na prestação de serviços essenciais de atenção básica. A partir do mapeamento dos problemas, a Defensoria Pública expede recomendações para

⁸ Resolução DPGERJ nº 1.056, de 11 de agosto de 2020.

⁹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **DPRJ cria novos núcleos de tutela coletiva para atender todo estado**. Rio de Janeiro, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10578-DPRJ-cria-novos-nucleos-de-tutela-coletiva-para-atender-todo-estado>. Acesso em: 27 out. 2023.

¹⁰ Resolução DPGERJ nº 1.199, de 1º de fevereiro de 2023.



os entes públicos responsáveis e produz material para a instrução da atuação coletiva judicial.

Durante a pandemia de COVID-19, por exemplo, a DPERJ instaurou procedimentos de instrução em tutela coletiva com a finalidade de monitorar e fomentar o planejamento e a execução da política de enfrentamento à doença e divulgou, a partir de recomendações expedidas aos municípios, as medidas previstas no plano de contingência nacional, o que teria impulsionado o planejamento local e permitido a identificação dos déficits de leitos de enfermaria e de terapia intensiva¹¹.

Percebe-se, portanto, que a estruturação da Defensoria Pública como instituição que tem por objetivo assegurar direitos essenciais das pessoas vulneráveis passa pela reformulação da sua forma de atuar, que deve se dar de forma cada vez mais estratégica e planejada, com o intuito de atender uma sociedade cada vez mais complexa e multifacetária.

2. A PESQUISA COMO UM INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça (DEPAJ) foi criada em 2015, no âmbito da DPERJ, com o intuito de, entre outros objetivos, formular diagnósticos e pesquisas empíricas sobre a instituição; desenvolver pesquisas sobre temas que interessam à atuação do defensor(a) público(a); levantar dados sobre a atuação processual e extraprocessual da Defensoria Pública; e fornecer dados estatísticos que possam subsidiar políticas institucionais¹².

¹¹ GUERREIRO, Thaísa; NASCIMENTO, Alessandra. O Enfrentamento da Pandemia da COVID-19 pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ): Uma Atuação Estratégica pela Superação de Retrocessos e de Novos Desafios na Luta pela Saúde e pela Vida. **Concurso de práticas exitosas do XV Congresso Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (CONADEP)**, 2022. Disponível em: https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Anexo_10_-_ConcursoPraticasCONADEP2022.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

¹² Resolução DPGERJ nº 880 de 16 de maio de 2017.



Está, portanto, inserida na chamada terceira onda renovatória da Defensoria Pública¹³, tendo sido criada exatamente nesse contexto da concepção da instituição como o lugar de defesa dos direitos humanos, independente dos seus titulares, que se impôs após a aprovação da Emenda Constitucional n. 80 e da Lei Complementar n. 132, de 2009, com o incentivo à atividade extrajudicial, a diversidade de atuação perante os Executivo e o Judiciário, o acesso ao sistema interamericano de direitos humanos, dentre outros¹⁴.

Nessa realidade, a Defensoria Pública é instada a se colocar em “diálogo inter e transdisciplinar entre o direito e as ciências sociais”, no que Patrícia Magno chamou de “tensionamento nas fronteiras do mundo jurídico tradicional”, possível a partir de uma “leitura tridimensional do acesso à justiça”¹⁵.

A autora chama de tridimensional a compreensão do direito de acesso à justiça que se realiza nos planos judicial (vertical), extrajudicial (horizontal) e promocional (tridimensional) de direitos, em todos os graus e em todas as instâncias, e menciona alguns exemplos de funções institucionais relacionadas a essa concepção: a educação de direitos; a participação em grupos de trabalho, comissões, fóruns voltados à construção de políticas públicas e a convocação de audiências públicas para discutir políticas institucionais¹⁶.

¹³ Segundo Sousa e Pacheco (2021), Mauro Cappelletti e Bryant Granth desenvolveram, nos anos 80, a ideia dos movimentos renovatórios do acesso à justiça. A primeira onda estaria relacionada, no Brasil, à entrada em vigor da Lei 1.060, de 1950, que consolidou um modelo assistencialista e individual de atendimento por um órgão público, a Defensoria. A segunda onda é caracterizada pela tutela coletiva, sobretudo em razão da afirmação dos direitos dos consumidores, nos anos 90, com a promulgação de leis, já nos anos 2000, que reconheceram a legitimidade da instituição para ações coletivas. Na terceira onda, outras vulnerabilidades passam a ser tratadas pela instituição, que deixa de ter preocupação exclusiva com o hipossuficiente econômico.

¹⁴ SOUSA, José Augusto; PACHECO, Rodrigo Baptista. Os impactos da revolução tecnológica sobre a Defensoria Pública: breve estudo à luz das “ondas renovatórias da instituição”. In: MAIA, Maurílio Casas. **Defensoria Pública, democracia e processo II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021, p. 97.

¹⁵ MAGNO, Patrícia Carlos. Em busca do potencial institucional emancipatório da Defensoria Pública: reflexões e proposições sobre o desafio de construção de marcadores institucionais para incremento da tridimensionalidade do acesso à justiça. In: SILVA, Vinicius Alves Barreto da (org.). **Acesso à Justiça nas Américas**. Rio de Janeiro: Fórum Justiça, 2021, p. 243.

¹⁶ MAGNO, Patrícia Carlos. Em busca do potencial institucional emancipatório da Defensoria Pública: reflexões e proposições sobre o desafio de construção de marcadores institucionais para incremento da tridimensionalidade do acesso à justiça. In: SILVA, Vinicius Alves Barreto da (org.). **Acesso à Justiça nas Américas**. Rio de Janeiro: Fórum Justiça, 2021.



Assim, surge a necessidade de embasar sua atuação em dados, a serem produzidos para subsidiar o processo de tomada de decisões da instituição, mas principalmente para qualificar sua atuação estratégica, fortalecendo o direito ao acesso à justiça em suas mais diversas vertentes.

Uma experiência inspiradora dessa prática de fazer pesquisa na e sobre a atuação da Defensoria Pública decorre dos “Mapas da Defensoria Pública no Brasil”, organizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a pedido da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep),¹⁷ com o intuito de conhecer o perfil socioeconômico e a localização da população atendida e avaliar o que ainda precisava ser feito para universalizar o serviço de assistência jurídica no país.

Ao indicar que 72% das comarcas não eram atendidas pela Defensoria Pública, esses dados levantados pelo IPEA tiveram papel fundamental na aprovação da Emenda Constitucional nº 80/2014, que fortaleceu a instituição e estabeleceu a necessidade de sua presença em todo o território nacional.

Nesse caso, a atuação perante o Legislativo baseada em dados foi fundamental não apenas para potencializar a Defensoria Pública, como para assegurar os interesses dos seus usuários, consubstanciados na ampliação do acesso à justiça por meio do fortalecimento institucional.

A DEPAJ, portanto, está relacionada a uma realidade mais ampla, de desenvolvimento da pesquisa empírica em direito¹⁸. Em geral, utiliza-se a expressão empírica para as pesquisas baseadas em observação ou experimentação, em oposição à pesquisa teórica, formulada a partir de conceitos e teorias.

A pesquisa empírica inserida dentro de uma instituição do sistema de justiça pode ser chamada de instrumental, no sentido de que sua finalidade está subordinada a interesses específicos,

¹⁷ Os dois mapas estão disponíveis em: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Mapas da Defensoria Pública do Brasil**, Brasília, 4 dez. 2018. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=39420>, Acesso em: 17 maio 2023.

¹⁸ Marcos Nobre já chamava atenção, no início dos anos 2000, para a situação de “atraso relativo” da pesquisa em direito, devido à combinação de dois fatores fundamentais: o isolamento em relação a outras disciplinas das ciências humanas e uma peculiar confusão entre prática profissional e pesquisa acadêmica. NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. **Cadernos Direito GV**, n. 1, São Paulo, set. 2004, p. 4.



funcionando como um instrumento de gestão e solução de problemas enfrentados por um “cliente”, no caso a DPERJ. Esse tipo de pesquisa teria o propósito, portanto, de influenciar a elaboração e execução de políticas públicas, o discurso público sobre determinado tema e, no limite, a forma de organização do sistema político¹⁹.

Desde a sua criação, a DEPAJ já realizou diversas pesquisas sobre questões de interesse da instituição²⁰. Passando por temas como o perfil das pessoas que são apresentadas nas audiências de custódia; a questão do reconhecimento fotográfico nos inquiridos policiais e sua repercussão no processo criminal; o perfil das mulheres processadas por aborto no Rio de Janeiro; o perfil das vítimas de feminicídio; os critérios adotados pelas sentenças judiciais de tráfico de drogas para distinguir usuários de traficantes; a aplicação da lei que prevê a substituição da prisão preventiva pela domiciliar no caso de gestante e mulher com filho até 12 (doze) anos incompletos; o perfil das pessoas superendividadas e a atuação da DPERJ na renegociação das dívidas; a aplicação do Estatuto da pessoa com deficiência nos processos de curatela, as pesquisas realizadas já foram amplamente utilizadas para aprimorar a atuação institucional, judicialmente e extrajudicialmente, perante diversos órgãos burocráticos, nos tribunais superiores e cortes internacionais.

3. PESQUISAS DA DEPAJ E A TUTELA COLETIVA

Algumas pesquisas realizadas pela DEPAJ estão inseridas no âmbito da atuação coletiva da instituição. Uma delas trata do direito à educação e o acesso a pré-escolas e creches no município do Rio de Janeiro.

Em consulta ao Verde em Dados, de ferramenta disponível no sistema Verde, que gera gráficos de estatísticas atualizadas sobre a atuação da DPERJ e podem ser visualizados em painéis virtuais, foi possível perceber, a partir de informações de agendamento da

¹⁹ Sobre o tema, ver HABER, Carolina Dzimidas. Pesquisa empírica instrumental: um relato da experiência de pesquisar na Defensoria Pública. In: BRAGA, Ana Gabriela Mendes; IGREJA, Rebecca Lemos; CAPPI, Ricardo (orgs.). **Pesquisar empiricamente o direito II: percursos metodológicos e horizontes de análise**. Rede de estudos empíricos em direito, 2022.

²⁰ Todos os relatórios de pesquisa podem ser acessados em <https://defensoria.rj.def.br/Documento/Institucional-pesquisas>.



Central de Relacionamento com o Cidadão, que havia um aumento da demanda por vaga em creches e pré-escolas na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, especialmente no período do início do ano.

Em razão dessa constatação, a DPERJ realizou, em 2018, diversos mutirões para atender essa demanda nos núcleos de primeiro atendimento de Jacarepaguá e Santa Cruz. No ano seguinte, 2019, esses mutirões ocorreram novamente, dessa vez nos núcleos de primeiro atendimento de Jacarepaguá, Campo Grande e Menezes Côrtes, na região central.

Durante essas ações, foram feitas entrevistas e preenchidos questionários com o intuito de identificar quem são as pessoas que buscam essas vagas, de forma a facilitar o conhecimento sobre essa demanda, possibilitando, assim, a atuação estratégica da instituição na resolução dessa questão e o diálogo com os órgãos públicos responsáveis por esse atendimento. Na primeira vez, foram entrevistadas 230 e, na segunda, 562 pessoas.

A ideia por trás da realização dessas entrevistas era obter o perfil das pessoas atendidas, na medida em que, ao ser procurada, a Secretaria Municipal de Educação alegou que a demanda era alta nessa região porque se tratava de pessoas que se mudaram recentemente e, portanto, não havia sido possível atendê-las.

Como resultado, identificou-se que o déficit de vagas nas creches e pré-escolas da cidade do Rio de Janeiro traz uma questão de gênero e de raça, na medida em que a maioria das pessoas entrevistadas é de mulheres (91%), jovens (63%) e negras (75%), que precisam resolver, geralmente, sozinhas, o que fazer com seus filhos para conseguirem trabalhar e, também, educá-los no sistema formal de ensino, pois 42% das mães disseram ser a única responsável pela criança, enquanto 27% dos pais fizeram essa afirmação²¹.

Além disso, 75% das pessoas entrevistadas nasceram no estado do Rio de Janeiro, sendo que 59% residem no mesmo local por mais de 15 anos²². Outro dado importante diz respeito ao tempo

²¹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A Defensoria em dados**: pesquisas realizadas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Cejur e Fesudeperj (coord.). Rio de Janeiro: DPGE, 2018, p. 81.

²² DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A Defensoria em dados**: pesquisas realizadas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Cejur e Fesudeperj (coord.). Rio de Janeiro: DPGE, 2018, p. 69.



em que a pessoa estava esperando pela vaga: 74% disseram ter inscrito seus filhos no sistema de matrícula *online* da prefeitura em anos anteriores²³.

O resultado das entrevistas evidenciou, portanto, que havia um problema na política pública de acesso à educação nessa região e, a partir dos dados, foi possível argumentar perante os representantes da Secretaria de Educação que não se tratava de algo esporádico, que não merecia atenção do poder público.

Inclusive, em 2019, foi possível contar com a presença de representantes da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Rio de Janeiro nos mutirões, com o intuito de evitar a judicialização do maior número possível de demandas. De acordo com a prefeitura, 1.300 atendimentos foram feitos na ocasião e mais de oito mil vagas foram criadas na cidade²⁴.

Como já mencionado anteriormente, os dados produzidos possibilitam a atuação da DPERJ em várias frentes. Funcionam como instrumento de negociação com o poder Executivo, responsável pela implementação e execução da política pública, mas também para embasar sua atuação judicial.

No Recurso Extraordinário 1.008.166/SC, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 22 de setembro de 2022, que consolidou a tese do dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica ao Poder Público, a DPERJ, que atuou como *amicus curiae*²⁵, sustentou o direito à creche para crianças de até cinco anos, com fundamento no relatório elaborado pela DEPAJ.

Na ocasião, o defensor público com atuação nos tribunais superiores citou a pesquisa, ao fazer referência ao impacto desproporcional que a omissão dos municípios em disponibilizar vaga em creche impõe às mulheres, na medida em que 91% delas

²³ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A Defensoria em dados**: pesquisas realizadas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Cejur e Fesudeperj (coord.). Rio de Janeiro: DPGE, 2018, p. 78.

²⁴ PREFEITURA aumenta número de vagas em creches conveniadas e mais do que dobra o valor por criança atendida. Rio de Janeiro: **Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro**, 2019 Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-aumenta-numero-de-vagas-em-creches-conveniadas-e-mais-do-que-dobra-o-valor-por-crianca-atendida/>. Acesso em: 27 out. 2023.

²⁵ O *amicus curiae* ou amigo da corte tem a função de trazer informações importantes para uma demanda em que não é parte, em razão da relevância da matéria, a especificidade do tema ou sua repercussão social.



vivem sozinhas com seus(as) filhos(as), reiterando a necessidade de apoio do Estado para assegurar que essas mães possam deixar suas crianças em um lugar seguro enquanto buscam meios de sustento²⁶.

Essa pesquisa voltou a ser realizada em 2023, quando novos mutirões foram realizados, como forma de seguir monitorando as pessoas entrevistadas e avaliar qualquer mudança de perfil. A busca por vagas em creches e pré-escolas seguiu sendo de mulheres (88%), jovens (79% entre 20 e 39 anos), negras (75%) e únicas responsáveis pela criança. São pessoas oriundas do estado do Rio de Janeiro (78,5%), que não encontram no seu lugar de origem o atendimento de um direito previsto constitucionalmente.

Quanto à possibilidade de trabalhar, 62,2% das pessoas entrevistadas disseram que já perderam algum emprego por não ter vaga em creche para seus filhos e 35,5% disseram que precisaram pagar creche particular por não ter vaga em creche pública para seus filhos, configurando-se um círculo vicioso de desproteção²⁷.

A DPERJ continuou atuando em diversas frentes em busca de uma solução estrutural para o tema. Em abril de 2023, participou de audiência pública na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro, com a presença do representante da Secretaria Municipal de Educação²⁸.

Para além da produção de dados, pensar no problema como algo estrutural remete à necessidade de atuar em diversas frentes, até que seja resolvido de forma estrutural. Ao trazer como exemplo a busca por vaga em creches, Vitorelli aponta que por vezes a proposição de centenas de ações individuais, como foi feito, inclusive, pela DPERJ, é um caminho possível, pois invariavelmente, tem resultado positivo, porém acabam servindo para colapsar os critérios

²⁶ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DPRJ sustenta no STF direito à creche para crianças de até 5 anos. **DPGE**, Rio de Janeiro, 09 set. 2022. Disponível em <https://teste.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/20480-DPRJ-sustenta-no-STF-direito-a-creche-para-criancas-de-ate-5-anos>. Acesso em 27 out. 2023.

²⁷ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **3º relatório sobre o perfil das pessoas atendidas pela Defensoria Pública na busca por vaga em creches no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: DPGE, 2023, p. 22.

²⁸ AUDIÊNCIA pública na Câmara do Rio cobra mais vagas da educação infantil. **Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 28 abr. 2023. Disponível em <http://www.camara.rio/comunicação/noticias/1490-audiencia-publica-na-camara-do-rio-cobra-mais-vagas-da-educacao-infantil>. Acesso em: 27 out. 2023.



administrativos de realocação das vagas, que são substituídos pela prioridade imposta pelo Judiciário²⁹.

O equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem. Enfocam-se as suas consequências presentes mais evidentes, “a conta-gotas”, em processos individuais, ou mesmo em processos coletivos, mas que abordam parte do problema público. Em determinadas situações, esse comportamento do legitimado coletivo e do Poder Judiciário aprofunda as desigualdades e a desorganização do serviço público que se pretendia melhorar.³⁰

É claro que a Defensoria Pública deve cumprir seu papel e ajuizar ações individuais e/ou coletivas, mas deve também promover mudanças mais profundas nas instituições burocráticas responsáveis pela política, por meio da atuação extrajudicial. Em ambas as atuações, a produção de dados que exponha o problema é fundamental. Essas análises permitem que se identifiquem padrões e uniformizam os casos, que deixam de ser compreendidos como uma questão individual e pontual.

Outra pesquisa que pode ser citada no campo da tutela coletiva vem sendo realizada na área de saúde. Com o intuito de identificar os pontos críticos da falta de leitos vagos nos hospitais públicos e particulares em todo o Estado do Rio Janeiro e oferecer, assim, subsídios para a adoção de estratégias que melhorem de forma efetiva o atendimento no sistema público municipal e estadual de saúde e na rede particular, são consultados os processos que envolvem os pleitos judiciais formulados no plantão judiciário noturno, em busca de leitos vagos nas unidades de saúde.

Através dos relatórios produzidos a partir das informações coletadas, é possível identificar se os pedidos judiciais de transferências para leitos que tenham o suporte necessário para atender os pacientes, estão sendo atendidos e se o sistema de

²⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais online**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018, p. 341.

³⁰ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais online**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018, p. 342.



regulação de vagas está funcionando de maneira adequada, de forma a fornecer o tratamento de saúde necessário ao tratamento.

Inclusive, é possível perceber se há mudanças no perfil dos casos, em situações em que aumenta, por exemplo, o número de casos graves ou de risco de morte que envolvem operadoras de planos de saúde, permitindo compreender o que as tem levado a recusar o tratamento.

Por fim, uma outra pesquisa realizada na área da tutela coletiva de direitos diz respeito ao relatório elaborado em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal no *habeas corpus* coletivo 143.988³¹, determinando que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes em todo o país não ultrapassem a sua capacidade projetada.

O ministro Edson Fachin, relator do *habeas corpus*, delimitou em 119% a taxa de ocupação no local e determinou a transferência dos excedentes para outras unidades que não estivessem com capacidade de ocupação superior à fixada.

Em razão dessa decisão, diversos adolescentes deixaram as unidades de internação e o levantamento buscou identificar quantos retornaram às unidades em razão da prática de um novo ato infracional, mediante consulta ao sistema de identificação e informação de adolescentes. A liminar havia sido dada no final do mês de maio de 2019 e a análise foi realizada em meados de agosto do mesmo ano. Como resultado, identificou-se que apenas 4% retornaram³².

É interessante mencionar que essa pesquisa foi, inclusive, contestada publicamente pelo Ministério Público³³, que, na esteira

³¹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Levantamento sobre a reiteração de atos infracionais no Rio de Janeiro após a concessão da liminar no HC n.º 143.988 pelo Supremo Tribunal Federal**, Rio de Janeiro: DPGE 2019. Disponível em <https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/64ce730e55534a71a13e683266645a23.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

³² DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. STF: unidade socioeducativa não pode ultrapassar 100% da capacidade. **DPGE**, Rio de Janeiro, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10596-STF-limita-lotacao-de-unidades-socioeducativas-em-ate-100->. Acesso em: 30 out. 2023.

³³ LEAL, Arthur. MP questiona estudo que aponta que apenas 3,8% dos menores soltos por decisão do STF voltaram a cometer infrações. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/mp-questiona-estudo-que-aponta-que-apenas-38-dos-menores-soltos-por-decisao-do-stf-voltaram-cometer-infracoes-23880787>. Acesso em: 30 out. 2023.



do senso comum, defendia que a decisão iria promover um aumento da prática de atos infracionais, pois certamente os adolescentes liberados se envolveriam com atividades ilegais. Na ocasião, a DPERJ defendeu a metodologia utilizada na pesquisa e o debate institucional deixou de se basear apenas em conjecturas e se fundamentou em dados.

O que se percebe, portanto, é que a informação veiculada no estudo da DPERJ acaba servindo como um argumento importante numa seara em que há muitos interesses divergentes e pressuposições e fortalece a instituição na posição de produtora de conhecimento capaz de promover alterações relevantes na ordem jurídica e social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada vez mais, o direito precisa lidar com a solução de questões complexas, ainda mais no âmbito do litígio transindividual, que envolve uma miríade de interesses difusos e a reestruturação de políticas públicas, diante de problemas que, para serem resolvidos de fato, demandam uma atuação planejada.

A Defensoria Pública exerce papel essencial nesse sistema de proteção de direitos, na medida em que atua em defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade e possui capilaridade para influenciar e promover mudanças em diversas áreas. Para tanto, no Rio de Janeiro, criou órgãos capazes de fornecer informações relevantes para subsidiar uma atuação mais qualificada, tais como a Coordenadoria de Tutela Coletiva, mais recentemente, e a Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça, mediante a realização de diversas pesquisas que tem sido utilizadas no diálogo com o poder público, Judiciário, Executivo, Legislativo e sistema interamericano, nas ações coletivas e no debate público de temas importantes para a sociedade.

No âmbito da tutela coletiva, como um exemplo de necessidade de atuação mais ampla e estrutural, para além do litígio individual, foi citada a pesquisa sobre o perfil das pessoas em busca de vagas em creche, que qualificou o diálogo com o Executivo, mais especificamente, a Secretaria Municipal de Educação.



Conforme descrito acima, esse tipo de pesquisa coloca a Defensoria Pública em uma posição mais favorável no processo de convencimento das instâncias decisórias, inclusive em relação ao Ministério Público e os espaços de atuação divergentes entre as duas instituições.

A capacidade de produzir, processar, analisar e interpretar informações faz com que a Defensoria Pública possa ampliar sua atuação, especialmente em relação a políticas públicas, sem precisar depender do Executivo, que tradicionalmente tem uma capacidade de produzir informações muito maior.

Se para resolver, por exemplo, a questão da falta de vagas em creches e pré-escolas, a DPERJ dependesse apenas dos dados produzidos pelo Executivo, detentor desse tipo de informação sobre a distribuição das vagas e possibilidade de alocação dos recursos públicos, ficaria refém de informações apresentadas pelo órgão demandado judicialmente, como parte interessada.

A DEPAJ tem produzido pesquisas que contribuem para o fortalecimento da capacidade da DPERJ de atuar em prol das pessoas em situação de vulnerabilidade nas mais diversas esferas, funcionando como um órgão autônomo de fornecimento de informação qualificada, diminuindo, por tanto, a assimetria de informação entre as demais esferas públicas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Mapas da Defensoria Pública do Brasil**, Brasília, 4 dez. 2018. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=39420>. Acesso em: 17 maio 2023.

AUDIÊNCIA pública na Câmara do Rio cobra mais vagas da educação infantil. **Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 28 abr. 2023. Disponível em <http://www.camara.rio/comunicação/noticias/1490-audiencia-publica-na-camara-do-rio-cobra-mais-vagas-da-educacao-infantil>. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2023.



CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord. e org.). **Pesquisa empírica em direito**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

A Defensoria em dados: pesquisas realizadas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Cejur e Fesudeperj (coord.). Rio de Janeiro: DPGE, 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

A Defensoria em dados II: pesquisas realizadas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Cejur e Fesudeperj (coord.). Rio de Janeiro: DPGE, 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

3º relatório sobre o perfil das pessoas atendidas pela Defensoria Pública na busca por vaga em creches no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: DPGE, 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

STF: unidade socioeducativa não pode ultrapassar 100% da capacidade. **DPGE**, Rio de Janeiro, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10596-STF-limita-lotacao-de-unidades-socioeducativas-em-ate-100->. Acesso em: 30 out. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DPRJ sustenta no STF direito à creche para crianças de até 5 anos.

DPGE, Rio de Janeiro, 09 set. 2022. Disponível em <https://teste.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/20480-DPRJ-sustenta-no-STF-direito-a-creche-para-criancas-de-ate-5-anos>. Acesso em 27 out. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **DPRJ**

cria novos núcleos de tutela coletiva para atender todo estado. Rio de Janeiro, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10578-DPRJ-cria-novos-nucleos-de-tutela-coletiva-para-atender-todo-estado>. Acesso em: 27 out. 2023.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Levantamento sobre a reiteração de atos infracionais no Rio de Janeiro após a concessão da liminar no HC n.º

143.988 pelo Supremo Tribunal Federal, Rio de Janeiro:

DPGE 2019. Disponível em <https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/64ce730e55534a71a13e683266645a23.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar., p. 101-136, 2020.

GUERREIRO, Thaísa; NASCIMENTO, Alessandra. O Enfrentamento da Pandemia da COVID-19 pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ): Uma Atuação Estratégica pela Superação de Retrocessos e de Novos Desafios na Luta pela Saúde e pela Vida. **Concurso de práticas exitosas do XV Congresso Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (CONADEP)**, 2022. Disponível em: https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Anexo_10_-_ConcursoPraticasCONADEP2022.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

HABER, Carolina Dzimidas. Pesquisa empírica instrumental: um relato da experiência de pesquisar na Defensoria Pública. *In*: BRAGA, Ana Gabriela Mendes; IGREJA, Rebecca Lemos; CAPPI, Ricardo (orgs.). **Pesquisar empiricamente o direito II**: percursos metodológicos e horizontes de análise. Rede de estudos empíricos em direito, 2022.

LAMENHA, Bruno; LIMA, Flávia Santiago. Quem defenderá a sociedade? Trajetórias e competição institucional da tutela coletiva entre Ministério Público e Defensoria no pós-1988. **Joaçaba**, v. 22, n. 1, jan./jun., p. 73-104, 2021.

LEAL, Arthur. MP questiona estudo que aponta que apenas 3,8% dos menores soltos por decisão do STF voltaram a cometer infrações. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/mp-questiona-estudo-que-aponta-que-apenas-38-dos-menores-soltos-por-decisao-do-stf-voltaram-cometer-infracoes-23880787>. Acesso em: 30 out. 2023.



MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MAGNO, Patrícia Carlos. Em busca do potencial institucional emancipatório da Defensoria Pública: reflexões e proposições sobre o desafio de construção de marcadores institucionais para incremento da tridimensionalidade do acesso à justiça. In: SILVA, Vinicius Alves Barreto da (org.). **Acesso à Justiça nas Américas**. Rio de Janeiro: Fórum Justiça, 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **O papel da pesquisa política legislativa: metodologia e relato de experiências do Projeto Pensando o Direito**. Brasília, 2013.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. **Cadernos Direito GV**, n. 1, São Paulo, set. 2004.

OSORIO, L. M. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. **Revista Direito e Práxis**, 10(1), p. 571–592, 2019.

PREFEITURA aumenta número de vagas em creches conveniadas e mais do que dobra o valor por criança atendida. Rio de Janeiro: **Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro**, 2019 Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-aumenta-numero-de-vagas-em-creches-conveniadas-e-mais-do-que-dobra-o-valor-por-crianca-atendida/>. Acesso em: 27 out. 2023.

SOUSA, José Augusto; PACHECO, Rodrigo Baptista. Os impactos da revolução tecnológica sobre a Defensoria Pública: breve estudo à luz das “ondas renovatórias da instituição”. In: MAIA, Maurilio Casas. **Defensoria Pública, democracia e processo II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais online**, vol. 284, p. 333–369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**. Teoria e Prática. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2023.



DEFENSORIA PÚBLICA, TUTELA COLETIVA E MOVIMENTO POPULAR: EIXOS POLÍTICOS E JURÍDICOS, PREVALÊNCIA E INTERCAMBIALIDADE

João Helvecio de Carvalho¹

Resumo: O escopo do presente artigo é apontar a relevância de uma atuação coordenada dos órgãos de tutela coletiva da Defensoria Pública com os segmentos populares organizados, respeitar a dinâmica do funcionamento dessas entidades da sociedade civil, especialmente as periféricas, zelar pelo máximo protagonismo, capaz de impedir déficit de legitimidade, propiciando efetiva participação responsável na construção de estratégias de alcance das soluções almejadas, valorizando o conhecimento, os saberes e a cultura dos destinatários da atuação institucional, espaço de visibilização, reconhecimento e democracia, vetores de redistribuição e acesso aos bens e direitos, tudo permeado pela proximidade salutar e produtiva da Ouvidoria Geral e demais atores da interlocução em sede de Direitos Humanos, do Sistema de Justiça e dos setores acadêmicos.

Ao longo de mais de 30 anos de atuação no meio jurídico, particularmente em Volta Redonda, iniciados em meio às lutas populares por moradia, concomitantemente com o movimento estudantil e com as atividades sindicais, pude observar de dentro destes espaços o quão importante são a organização popular e as mobilizações que delas surgem, e não apenas o olhar técnico-jurídico e seu vocabulário às vezes ininteligível para a grande maioria das pessoas em situação de vulnerabilidade, submetidas ao mais completo contexto de segregação e exclusão.

Os episódios vividos a partir da década de 1980, período ainda nebuloso de regime autoritário, demonstram a necessidade imperiosa de construção de espaços democráticos e solidários

¹ Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro.



que garantam vez e voz aos povos e grupos sociais marginalizados e oprimidos, atores necessários para o sucesso das atuações de outros integrantes de tais movimentos, não necessariamente afetados pelas dificuldades impostas em decorrência das restrições de direitos ou por suas violações.

Embora o país respirasse ares menos tóxicos no plano político institucional, ainda eram vigentes as áreas de Segurança Nacional, espaços geográficos dispersos pelo país que incluíam todas as capitais de estados e algumas cidades sobre as quais havia algum interesse estratégico, tanto político quanto tecnológico ou econômico. No nosso estado, além da capital, Duque de Caxias, Volta Redonda e Angra dos Reis, integravam esse regime de exceção dentro do regime de exceção, pelo qual apenas se elegiam vereadores, sendo os integrantes do Poder Executivo de escolha livre do militar mais influente na cidade, com acesso ao poder central.

Portanto, apesar da crescente onda de democratização, com o retorno de inúmeras lideranças às cidades após o processo de anistia iniciado em 1979 – destaque para uma inspiração pessoal e coletivamente relevante, a grande mulher chamada Rosalice Fernandes ⁻², retomar as articulações para resgatar as lutas cessadas à força, e caladas pelos seguidos golpes desde 1964, não se mostrava algo plenamente seguro. Havia sempre um militar à espreita ou algum civil alinhado dando as coordenadas do que estava em gestação no campo democrático, sindical e popular. Igrejas, em grande medida adotando a Teologia da Libertação, espaços comunitários, associações recém criadas, residências e praças eram privilegiados lugares de constante monitoramento. As reuniões eram objeto de gravações e registros fotográficos em manifesta clandestinidade e ilegalidade, cujo conteúdo era repassado às autoridades. Organizar a população, em especial a periférica, era trabalhoso e arriscado, com consequências severas, como a perda do emprego e ameaças persecutórias. Em suma, o movimento popular que se tentava reorganizar, era permanentemente sufocado, como se ainda vivêssemos os tempos mais duros da ditadura militar. E vivíamos, de verdade!

² ROSALICE Fernandes. **Centro de Memória do Sul Fluminense**. Volta Redonda: Universidade Federal Fluminense, 2015. Disponível em: <http://cemesfvr.uff.br/category/acervos/acervos-pessoais/rosalice-fernandes/>. Acesso em: 13 set. 2023.



Mas como não há bem que sempre dure ou mal que nunca se acabe, o que impõe que ponderemos as boas e más situações, além de contar com o erro do adversário (na verdade inimigo), o próprio regime de exceção vivido em Volta Redonda cuidou de criar fato capaz de gerar grande comoção e imediata reação daqueles até então indiferentes aos mais afastados de bens e direitos.

Sob o falso argumento ambiental, o interventor federal, no exercício do cargo de Prefeito, resolve determinar a desocupação dos morros da cidade, orientando a Guarda Municipal, juntamente com a Defesa Civil, a notificar os moradores de tais áreas para saírem dos terrenos, sob pena de demolição compulsória.

Como rastilho de pólvora, a ordem traumatizante, no lugar de causar pânico ou paralisia, impeliu diversos segmentos, líderes da Igreja Católica e das oposições sindicais, militantes partidários, movimento estudantil e tantos outros, a se juntarem na busca de produtivo enfrentamento da realidade vivida pela comunidade posseira, cuja perda das moradias era iminente.

Deu certo! O recuo governamental, – após diversas passeatas, ocupação da sede do Legislativo Municipal, caravana à sede do Governo do Estado, quando foi oferecida a extraordinária assessoria da então Comissão de Assuntos Fundiários, juntando-se ao grupo de advogados e advogadas locais o saudoso Miguel Baldez³ e Célia Ravera –, não só acabou com a ameaça de desalijo de milhares, como também permitiu a elaboração de projetos de lei para regularização e urbanização das áreas públicas ocupadas, de cuja redação ocuparam-se mãos treinadas na academia e, sobretudo, mãos de quem conheceu o direito na esquina de sua casa, com a chegada da polícia em ameaça ao seu abrigo, cabendo, neste ponto, outro registro essencial: Lurdinha é o nome de Maria de Lourdes Lopes, liderança ativa do Meleneme, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, coordenadora da Ocupação Urbana Manoel Congo⁴,

³ MIGUEL Baldez: professor, advogado popular e jurista crítico ao lado de movimentos populares. **Terra de Direitos**. Curitiba, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/miguel-baldez-professor-advogado-popular-e-jurista-critico-ao-lado-de-movimentos-populares/23392>. Acesso em: 13 set. 2023.

⁴ RODRIGUES, Jéssica. Na região central do rio, moradores da ocupação Manuel Congo criam restaurante Tuia Café. Brasil de Fato. Rio de Janeiro, 12 jun. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/06/12/na-regiao-central-do-rio-moradores-da-ocupacao-manuel-congo-criam-restaurante-tuia-caffe>. Acesso em: 13 set. 2023.



pessoa que se formou nessa escola de lutas. Grandes debates a céu aberto foram realizados pra desenhar o que hoje se entende como Lei dos Possesores de Volta Redonda, precursora do que temos consolidado nas sofisticadas leis de regularização fundiária em nível nacional.

Impossível não reverenciar a memória daquele que foi um líder incontestável, dentro e fora dos limites eclesiais de onde vinha e seu incansável zelo pelas pessoas.

A organização popular tinha fomentos diversificados, que sempre convergiam, permeada pela lógica de que as divergências pontuais devem ceder, partindo-se daquilo que é comum ao grupo como um todo, capaz de gerar a união no que une, mantendo os pontos de vistas, como vistas de um ponto, em segundo plano, priorizando as lutas e conquistas do conjunto.

Nesse propósito, a figura de Dom Waldyr Calheiros, bispo da Igreja Católica, teve relevante função. Com sua capacidade agregadora, construiu redes internas nas comunidades e as entrelaçou com entidades e grupos não sujeitos ao seu pastoreio religioso, facilitando o fluxo, rompendo preconceitos e desconfianças, já que a convivência entre “revolucionários”, intelectuais, militantes de esquerda e as mais simples mulheres das periferias, se tornou possível com a abertura dos espaços das comunidades onde os encontros ocorriam. As memórias de Dom Waldyr Calheiros refletem essa postura:

(...) Assim, criaram-se 105 pequenas comunidades, com seus salões ou igrejas para reuniões e celebrações, coordenadas, geralmente, por uma equipe composta pelo padre, por religiosas e leigos. Em cada centro comunitário, reúne-se um grupo que luta por melhorias de escolas, postos de saúde, ruas, água, luz, esgoto, moradia. Tudo isso como dimensão de fé que se vive e se celebra semanalmente nas comunidades. (...) Hoje, há busca de novas presenças. O que se coloca é a luta contra a ditadura econômica, que gera desemprego, fome, falta de saúde, exclusão social, e a defesa dos movimentos em favor dos índios, dos sem-terra, o MST, dos sindicatos, em suas justas reivindicações...⁵

⁵ COSTA, Maria Celina Leite; PANDOLFI, Dulce Chaves; SERBIN, Kenneth P. (orgs.). **O Bispo de Volta Redonda**: memórias de Dom Waldyr Calheiros. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 83 e 175.



Essa luta articulada entre mobilização popular e atividade jurídica, numa frente coletiva e interacional, espelhou outras formas de organização e resultou na conquista de vitórias em eleições sindicais de várias categorias de trabalhadores e trabalhadoras, cujas entidades estavam sob o domínio dos militares, mediante as intervenções ocorridas ainda na década de 60, ou com mandatos questionáveis obtidos em sufrágios fraudados.

Os anos que se seguiram foram palco de significativas mudanças no panorama político, voltando ao regime democrático, formalmente pleno, com eleições diretas a partir de 1985 e a consolidação de espaços para exercício da democracia participativa, especialmente com a instituição de conselhos de direitos, antes mesmo da determinação constitucional para sua existência, época em que integrei o Conselho Municipal de Saúde, onde era possível sugerir onde e como aplicar os recursos públicos. Também teve significado de enormes retrocessos, todos, à época, enfrentados com muita disposição pelos grupos que ainda se alinhavam em estratégias comuns para enfrentar problemas distintos. Mas isso se atribui à dinâmica dos processos políticos e sociológicos, em muito sentido insondáveis e impenetráveis, tanto que a região como um todo, antes espelho para muitos, nas formas de organização e ocupação dos espaços de decisão, hoje não dá o mesmo indicativo, com diminuta atividade política no campo popular, o que reflete na baixa (quase nula) densidade representativa nos parlamentos e nos governos locais.

Esse relato nos conduz à atenção que se pretende dar ao modelo de atuação dos órgãos de tutela coletiva e na necessidade eloquente de interação com os destinatários do nosso serviço, com os grupos de representação, suas lideranças e com os espaços decisórios institucionalizados. Falo aqui, da prestação de serviço público essencial e gratuito aos usuários da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, tão somente.

A atuação institucional neste segmento, tem como norte a efetivação de direitos, nunca com o exercício exclusivo do monopólio da comunicação jurídica, afinal, isso tem vedação na própria normativa interna incorporada pela Deliberação 125/2017⁶. Deve, antes de

⁶ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação CS/DPGE nº125 de 20 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro: DPGE, [2017]. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/9e90b5c541d640de99d9e8a46fda5bb1.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.



se cogitar pleitos em sede judicial, usar das ferramentas políticas, dada a ressignificação promovida pela apontada norma, e valer-se da comunicação com os segmentos populares afetados, fomentando a participação nos processos políticos de concretização das vontades constitucionais. Essa construção heterodoxa e abrangente da tutela coletiva nos remete aos processos que permearam as lutas acima referenciadas.

Na temática do “passe livre” nos ônibus, pauta do movimento estudantil, por exemplo, em um olhar minimalista, uma ação judicial para exigir o cumprimento de determinada lei seria o suficiente. Contudo, ao se juntarem aos estudantes, tanto os grupos de apoio quanto os profissionais do direito, detectaram outras situações no debate, levando um item, aparentemente reduzido, ao campo econômico, numa possibilidade multiplicadora da reivindicação, passando pela qualidade e regularidade do serviço de transporte, se este deveria permanecer sob a responsabilidade particular ou estatal, entre outras variáveis, como a discussão de hoje sobre a questão da “tarifa zero”. A partir do debate, da discussão democrática do tema e das escolhas acerca dos caminhos a seguir, definia-se qual aspecto deveria ser judicializado e qual ainda seria passível de mobilização.

Na defesa do direito à moradia, conceitos diversos foram incorporados a partir desse entrosamento. Não era apenas sobre o acesso à casa, água potável, saneamento. Também se abre ao debate o modo de organização daquele grupo, como melhorar as construções, compras coletivas, obras em regime de mutirão, autofinanciamento, regime cooperativo, hoje vivenciado em inúmeros projetos viabilizados no Programa Minha Casa Minha Vida, sob o signo “PMCMV Entidades”, entre outros mecanismos de redução de custos, com maior controle da qualidade.

Se a tutela coletiva não tem outra saída, esgotadas as formas não judiciais de alcance da solução pretendida, ainda assim a construção da respectiva pretensão judicial necessita de ajuste com o grupo destinatário, tornando a legitimidade ainda mais adequada, forte, representativa, materialmente referenciada. Aspectos e elementos do cotidiano devem interagir com a rica e abundante ciência jurídica presente no agente público em atuação na tutela coletiva.



Não se deve aferir, concretamente, se o referencial temático é ou não assunto da órbita institucional da Defensoria Pública, mas sobretudo se aquele grupo a quem se pretende satisfazer no reconhecimento, garantia e efetivação de direitos se encontra envolvido nas etapas de construção do processo coletivo, seja ele extrajudicial ou judicial.

O que se observa na doutrina, quando remete à legitimidade, é que a mesma está focada no plano meramente judicial e quase sempre sob o olhar de quem pode (deve) figurar como autor, sejam pessoas jurídicas públicas ou particulares⁷. A reflexão acerca das referências e participações dos sujeitos da relação jurídica de direito material pouco aparece e, quando ocorre, transita apenas na retórica processual, se é legitimação ordinária ou extraordinária⁸. Ao manipularem o conceito de legitimidade adequada, diversos autores apontam para a necessidade de normatização de um controle mínimo a impor que os diversos legitimados somente poderiam ser considerados como autores, se adequados⁹. Essa busca por qualificação da representação presente na legislação, enfatizando a adequação, recebe contribuições distintas e nem sempre convergentes dos autores, a maioria limitada aos conceitos endoprocessuais da representação, da pertinência temática, com críticas ao modelo representativo nacional e o problema para exercício do controle pretendido¹⁰.

Mas, ao enfrentar o quesito adequação, despidido dos conceitos de legitimidade e representação e afastado da tradicional relação processual entre autor e réu, Flávia Hellmeister Clito Fornaciari conclui

⁷ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018, p. 5; DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. Salvador: Ed. Juspodivm, 2020, p. 228-229; AZEVEDO, Júlio Camargo de. Representatividade adequada: pressuposto processual específico das ações coletivas brasileiras. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, v. X, p. 258-274, 2012, p. 261.

⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Op. cit., p. 227

⁹ RICHTER, Bianca Mendes Pereira. Representatividade adequada: uma comparação entre o modelo norteamericano da class-action e o modelo brasileiro. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 1, p. 213-230, 2012, p. 228; GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 108, n. 61, p. 61-70, out-dez, 2002, p. 5.

¹⁰ VITORELLI, Edilson. Op. cit., p. 405; SCARPARO, Eduardo. Controle da representatividade adequada em processos coletivos no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 208, p. 125-146, jun., 2012, p. 4-5



ser mais correta aquela que representa uma qualidade inerente ao representante que atuará na defesa de interesses de ordem coletiva, qualidade essa relacionada com a defesa eficiente e incisiva dos interesses envolvidos, seja no âmbito social, administrativo ou judicial, levando em consideração as relações internas entre aqueles que se beneficiarão das soluções almejadas e destes com o legitimado, não necessariamente vinculadas ao processo¹¹.

Nessa perspectiva, Edilson Vitorelli defende uma necessária visão panprocessual para verificar até onde as garantias do processo podem chegar para além dos sujeitos ordinários do processo coletivo. Com essa compreensão, o autor sustenta a necessidade de cindir os direitos transindividuais em três categorias, considerando os seus pressupostos identificadores e como lidar com eles em razão da litigiosidade, da complexidade e dos níveis internos de conflituosidade, visando que visa garantir diálogo produtivo e efetivo com os segmentos aos quais se pretende outorgar as proteções derivadas do processo coletivo. Assim, os litígios de difusão global que atingem em baixa densidade a maioria das pessoas são o que menos dificuldade apresentam, porquanto, ainda que carreguem alto teor de complexidade, são menos conflituosos e têm como exemplar as questões ambientais específicas, como a extinção de espécies. Nos definidos como litígios locais, há grande convergência interna, reduzindo a conflituosidade, exatamente pelo interesse comum na mesma solução para todos os afetados pela lesão, por mais complexas que sejam, como no caso de fechamento de escolas e serviços de saúde, por exemplo. Por sua vez, nos litígios irradiados, onde ocorrem efeitos plurais da lesão, para mais ou para menos, há, por isso, grande disparidade na compreensão acerca do que é justo em relação à violação e o respectivo conteúdo reparatório, sendo marcante a ausência de vínculos subjetivos e objetivos entre os afetados, dada a distinta intensidade e impacto da lesão, como ocorre nos desastres atribuídos à natureza e naqueles causados por grandes empreendimentos industriais.¹²

¹¹ FORNACIARI, Flávia Hellmeister Clito. **Representatividade adequada nos processos coletivos**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 52-53.

¹² VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.



Essa tripartição promovida por Vitorelli permite a correta identificação dos graus de complexidade da lesão e das suas soluções, bem como da conflituosidade interna entre os destinatários, o que facilita as incursões do legitimado nos espaços de diálogo e a garantia da máxima adequação representativa. No nosso caso, a Defensoria Pública, por meio de seus órgãos de tutela coletiva, terá ambiente devidamente definido e solidamente delimitado de acordo com a complexidade da lesão e das suas soluções e, igualmente, a identificação dos grupos, sejam eles com objetivos comuns e convergentes ou interesses finais díspares em relação ao evento que fez eclodir a atuação coletiva.

Por vezes, não é raro, a atuação concreta impõe a participação de mais de um órgão com atribuição. Quando os litígios se caracterizam como globais ou locais, ainda mais neste último, dispensável se apresenta a atuação plural de órgãos da Defensoria Pública. Contudo, quando o litígio é irradiado, a lógica é a disparidade de soluções, sendo o impacto e sua intensidade correlatos com os desdobramentos sobre cada pessoa ou cada grupo, sendo possível a existência de colidência de interesses entre eles, a afastar a atuação exclusiva de um determinado órgão de atuação natural.

Partindo dessa configuração dos direitos transindividuais, a criação de espaços e agendas com os segmentos que congregam os afetados pelas lesões fica marcadamente facilitada, permitindo o alcance de objetivos democratizantes nas relações da Defensoria Pública com a população usuária, além de ampliar a capacidade organizativa dos grupos sociais, reduzindo essa faceta de vulnerabilidade, no campo organizacional.

Essa estratégia de atuação permeia a atuação dos órgãos de tutela coletiva da Defensoria Pública de modo geral. Aqui no Estado do Rio de Janeiro, em que pese a criação de órgãos regionais no interior ter se dado apenas a partir de 2019, em muitos locais a atuação por meio dessa ferramenta já era padrão e não foi por inexistência de órgão especializado em tutela coletiva que a articulação com determinados segmentos sociais deixou de ocorrer.

Assim é que, a partir de demanda possessória de dimensão multitudinária, com atuação da Defensoria Pública desde 1996, ano da propositura da ação de reintegração, se viabilizam medidas fora do processo. Dentro dele, evidentemente, todas os braços foram



utilizados para garantir a permanência. Fora dele, desde então, se busca a regularização fundiária da ocupação e a implantação de serviços e equipamentos públicos essenciais. Trata-se da Ocupação Morada do Sol, uma comunidade de Volta Redonda que se relaciona com a Defensoria Pública, em vínculo caracterizado como coletivo, desde 1996, ano em que se iniciou a demanda judicial.

De lá para cá, liminares foram derrubadas, casas foram erguidas. Ruas foram criadas, escola e posto de saúde nelas se instalaram, além de equipamentos de lazer, água, energia elétrica, transporte coletivo, coleta de resíduos, entre outras soluções administrativas, florescendo no seio daquela comunidade a consciência de participação como elemento essencial de resistência, lastreada na união e na organização do grupo e na busca por espelhamento em outras lutas.

Diversas tratativas foram iniciadas para a definição dos direitos das famílias. A permanência ainda não está assegurada no plano jurídico formal, já que a demanda judicial segue viva, passados quase 30 anos de seu início. O diálogo entre a comunidade, suas lideranças, a Defensoria Pública, a Prefeitura, o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro e o proprietário registral, diretamente, sem a participação do Judiciário, revelou-se, por mais intenso que tenha se demonstrado ao longo dos anos, sem chance alguma de viabilizar desfecho jurídico capaz de contemplar os interesses em jogo. Hoje, o que se busca é a extinção do processo por abandono e o reconhecimento de prescrição intercorrente para, daí em diante, propiciar alguma outra forma de legitimar a propriedade em nome de cada uma das famílias, com as quais a Defensoria Pública dialoga por tantos anos e que, a partir dessa postura aberta, fomentou a organização do grupo para conquistas paralelas em relação à prefeitura no atendimento das necessidades óbvias das comunidades periféricas.

Outra atuação que se afirma coletiva e que se iniciou também antes da criação de órgãos de tutela coletiva com a respectiva fixação de atribuições é a defesa dos grupos vulnerabilizados que integram a Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos.

Tal atividade merece, pela diversidade temática que envolve, uma abordagem mais ampla. Além do plano social e econômico, a categoria de trabalhadores e trabalhadoras em atuação na



política nacional de resíduos sólidos, serviço essencial sob encargo obrigatório dos municípios, a partir da Lei Federal 12305/2010, pode ser considerada como grandes agentes ambientais, não apenas no âmbito da atividade fim, mas sobretudo na atividade meio, caracterizada pelo processo pedagógico e educacional da sociedade e das instituições, bastando conferir a incomparável capacidade técnica, organizacional e política que o Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável construiu e atualiza desde décadas.

Hoje, em que pese os graves retrocessos ocorridos nos últimos anos e a insistente recalcitrância da maioria das cidades em adotar o modelo legal estabelecido, há consolidações de avanços, conquistas e sucesso na luta permanente de homens e mulheres pela visibilização, reconhecimento e participação democrática na produção de riquezas.

A luta da classe trabalhadora, longe de ser uma retórica ideológica, finca raízes fortes em todos os cantos do mundo, reportando ao fim do século XIX e, com o avanço da revolução industrial, e do sistema capitalista que a norteou, passa a ser imprescindível, necessária e absolutamente crucial e decisiva, para a garantia de mínimo equilíbrio dentro das relações de mercado, de trabalho, na produção e distribuição de riquezas, ou do seu acúmulo por determinados grupos socioeconômicos, enfatizando o que hoje se acentua na abissal desigualdade, na qual os dados mais tímidos mostram o volume de bens e valores que algumas poucas famílias, mundo afora, ajuntaram em torno de si e de seus conglomerados, sempre na cifra de bilhões de dólares.¹³

Essa distorção econômica monstruosa é a responsável, desde os períodos coloniais, por lançar aos níveis mais profundos de vulnerabilidade, milhões de indivíduos.

Sobre essa perversão, o sociólogo Marcelo Medeiros, pesquisador do IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e Professor visitante da Universidade de Columbia, Nova Iorque, revela, em livro lançado recentemente, o tamanho do conflito distributivo no Brasil, apontando para o alto da pirâmide, onde estão

¹³ ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.



os 10% mais ricos.¹⁴ A aferição desse universo populacional jogado para o lado e para trás, exercício preferido das elites econômicas que seguidamente determinam os rumos políticos das nações, aponta para a existência de escolhas bem definidas, fixando a sua majoritária formação em recorte de raça, gênero, origem, etnia, lugar onde mora, entre outros.

Nessa definição realizada por quem determina a política econômica, as maiores e mais eloquentes exclusões estão marcadas pela presença de negros, mulheres, LGBTQIAP+, egressos do sistema penitenciário, portadores de distúrbios mentais, usuários de drogas lícitas e ilícitas, sem teto, sem escolaridade mínima, pessoas em situação de rua e tantos outros predicados.

É com esse grupo heterogêneo, marcadamente vulnerabilizado, que a Defensoria Pública escolhe (deve escolher) trabalhar coletivamente enquanto instituição vocacionada pela Carta Republicana para lutar pela erradicação da miséria e da pobreza, pela redução das desigualdades sociais, sendo difusora, protetora e efetivadora dos Direitos Humanos, sob a ótica de um regime democrático, materialmente considerado. Essa é, inclusive, uma das interfaces previstas nos planos de atuação dos núcleos regionais de tutela coletiva, sob o enfoque do maior grau de vulnerabilização, critério para escolhas dentro do tão amplo universo de demandas.

Uma breve memória das relações entre a Defensoria Pública, em Volta Redonda, com o movimento de catadores e catadoras, precisa ser mencionada a fim de contextualizar o que nos trouxe até os dias atuais, com exímias atuações em diversos municípios do Estado, sob o patrocínio dos órgãos de tutela coletiva.

O MEP, Movimento Ética na Política, responsável pelo PVC Pré Vestibular Cidadão, um dos mais importantes projetos de formação e promoção de oportunidades, no qual diversos profissionais, inclusive da Defensoria Pública, se voluntariam ao longo dos vários cursos, sempre propiciou debates, desde temas corriqueiros até os mais complexos e relevantes, com o propósito de inundar as salas do projeto popular de acesso à universidade com múltiplos saberes e

¹⁴ Para um aprofundamento do assunto, sugere-se a leitura de ALMEIDA, Cássia. 'Sem os 10% mais ricos, Brasil seria um país igualitário', diz autor de novo livro sobre desigualdade. O Globo, Rio de Janeiro, 18 out. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/10/18/sem-os-10percent-mais-ricos-brasil-seria-um-pais-igualitario-diz-autor-de-novo-livro-sobre-desigualdade.ghtml>. Acesso em 13 nov. 2023.



informações, muito além do conteúdo próprio das seleções rígidas rumo ao ensino superior.

Em um desses encontros, lá estavam, como participantes, exatamente catadores e catadoras, alunos e alunas do mencionado curso popular pré-vestibular. Era o Dia Mundial do Meio Ambiente, no ano de 2008, e a temática proposta era o despejo de resíduos nas margens do Rio Paraíba.

Durante a palestra de especialistas, antecedendo os encaminhamentos de incidência prática, como a realização de mutirão para limpeza das margens do rio, uma catadora, liderança do movimento local, abordou o assunto com viés na pessoa humana, igualmente integrante do meio ambiente, senão o mais interessado dos seres vivos na preservação e cuidado com o planeta, hoje tema central na Encíclica *Laudato Si*, ato editado pelo Papa Francisco nos exortando sobre o cuidado com a Casa Comum.¹⁵

Embora sempre “esbarrando” nas lutas e eventos, nesse dia, houve uma atração específica com essa representação legítima e histórica dos catadores e catadoras.

Estavam organizando uma caravana para participarem do Festival Lixo e Cidadania que se realizaria no mês de Setembro em Belo Horizonte.

A tarefa árdua, longe de ser arregimentar o grupo, afinal o evento reuniria gente do Brasil inteiro, com as mais diversas experiências bem sucedidas na atividade de resíduos sólidos, na qual a presença de grandes líderes nacionais, estaduais e locais já estava confirmada, inclusive do Presidente da República, era angariar recursos financeiros para arcar com as despesas de viagem e alimentação do grupo.

Apresentada a demanda em tal encontro, sugeriram-se várias modalidades de financiamento, partindo da solidariedade individual dos presentes e de outras pessoas com as quais sempre foi possível contar. Esse esforço imediato garantiu a contratação de transporte e alimentação durante a viagem, sendo que no local

¹⁵ FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica Laudato Si. Sobre o cuidado da casa comum.** Roma, 24 maio 2015. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si.html. Acesso: 18 out. 2023.



havia oferta de refeições, a partir do apoio governamental local ao festival que já era uma tradição na cidade.

Assim, o grupo de 14 catadoras e catadores, acomodados em uma van, se dirigiu à capital mineira para dias de presença e participação no histórico evento.

A partir de tal festival, cujo nome contrasta com o que de mais precioso existe, Lixo e Cidadania, impondo reflexão inexorável da conduta humana em relação ao outro, numa perspectiva empática, surgiu nova dimensão, agora ampliada no espaço, na atuação institucional da Defensoria Pública.

Apropriando-nos de tal possibilidade, a articulação com o Núcleo de Direitos Humanos, que já debatia o tema com lideranças consagradas do movimento nacional, se mostrou extremamente oportuna e necessária, mormente por quem o dirigia, valendo a leitura do brilhante artigo, lavrado pela estudiosa de atuação institucional vibrante, a Defensora Pública Patrícia Magno.¹⁶

Nessa perspectiva de transcender a atuação institucional para além da tarefa jurídica formal, sair do modelo de gabinete, surgiu apoio da então Chefia Institucional, sendo possível, já em 2009, com suporte e presença da Associação Nacional dos Defensores e Defensoras Públicas, a realização de evento, congregando cooperativas e associações da Baixada Fluminense e da Região Sul Fluminense, encontro ocorrido na cidade de Mesquita, estando na mesa de abertura, o Defensor Público Geral, Raimundo Moreira e o Presidente da entidade classista nacional, André Castro.

Focados nessa imperiosa necessidade de manter a organização do grupo e dar a ele o máximo de visibilidade e reconhecimento, viabilizam-se sucessivos eventos, não somente no âmbito da Defensoria Pública, mas sobretudo nos espaços associativos, onde sempre houve maior apoio, à época, especialmente entre os anos de 2011 a 2014, período no qual a atuação institucional, neste formato, de certo modo, teve baixa adesão no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

¹⁶ OLIVEIRA, Patrícia Fonseca Carlos Magno de. Erradicação da pobreza na atuação da Defensoria Pública: as várias dimensões do acesso à Justiça na defesa dos direitos humanos dos catadores de materiais recicláveis, à luz da Lei 12.305/10. **ANADEP**. Brasília, DF, Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia_F_Carlos_Magno_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.



Foi sob esta limitação, trabalhando em outras frentes que, em Outubro de 2011, a partir do debate latino-americano sobre a efetividade das 100 regras de Brasília¹⁷, que, após as diversas releituras, numa ótica democrática e participativa, funda-se o GT local do Fórum Justiça¹⁸, cujos pilares são a participação popular, o reconhecimento dos grupos vulneráveis e sua visibilização e a redistribuição de riquezas, sediado em Volta Redonda. Alinhado com diversos atores do movimento popular, lideranças sindicais, religiosas e do meio acadêmico, monta-se um espaço plural de articulação para acolher as lutas mais sensíveis dos grupos vulnerabilizados,

Desde então, já há mais de 10 anos, a experiência do encontro, da troca e do debate franco acerca das necessidades, prioridades, formas de luta, recomeços, tratamento das frustrações, confraternizações e festejos de algumas vitórias só enriquecem e fortalecem, reciprocamente, todos e todas que bebem nessa fonte.

Vivendo em outros tempos, não tardou para que a Defensoria Pública retomasse sua destinação natural, reabrindo seus espaços físicos para que os segmentos populares pudessem interagir para alcance dos objetivos, hoje se transformando cotidiana e progressivamente na real propulsora de conquistas coletivas com estratégia e participação popular efetiva.

Seguidos eventos, sob essa obrigatória forma de gerir espaços estatais manifestamente destinados aos avanços queridos pela norma constitucional, se contam nos últimos anos. As parcerias se fortalecem e novos rumos podem ser trilhados.

Em Volta Redonda, e também nas cidades circunvizinhas, igualmente inseridas nas atribuições do núcleo regional da Tutela Coletiva, congregam-se ainda hoje instituições de relevância ímpar para o avanço da política pública de Coleta Seletiva, que se encontra em constante irregularidade, a exigir total empenho das mesmas na conquista e reconquista de vantagens, nem sempre mantidas pelos gestores.

¹⁷ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORES E DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP. Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade. **XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.ana-dep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

¹⁸ FÓRUM JUSTIÇA. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://forumjustica.com.br>. Acesso em 10 out. 2023.



A UFF, com as expertises acadêmicas, seja da graduação ou da pesquisa, especialmente do comprometimento da Incubadora Tecnológica Solidária, a Defensoria Pública da União, que tem braço forte no GT Nacional da temática, o Fórum Justiça na sua formulação em tripé, que ressignifica a luta popular, ao indicar a necessidade de participação, reconhecimento e redistribuição, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público do Trabalho, além de segmentos populares com suas contribuições e práticas exitosas, se movem constantemente em conjunto com as cooperativas e associações envolvidas na coleta seletiva.

Esse verdadeiro ajuntamento, partindo do protagonismo das catadoras e catadores e seus organismos, propiciou avanços importantes na quebra da inércia estatal em dar vazão ao que a lei nacional define como direitos e garantias da categoria. A partir dele, no final de 2016, foi possível barrar ato administrativo que pretendia prorrogar a atuação de empresa convencional na Coleta Seletiva e afastar as pretensões das cooperativas que, por vários e seguidos anos, queriam assumir a atividade, desde que sob remuneração e contratação regulares. Em diálogo com a gestão que entraria em janeiro de 2017, a norma em comento foi afastada e, no início daquele ano, já se organizava a estratégia junto ao governo municipal para construção da política municipal de coleta seletiva inclusiva, o que se tornou realidade com a implantação de um Comitê de Acompanhamento, com a contratação de cooperativas para a coleta em todo o território da cidade e, após avanços e retrocessos, de muita mobilização, mesmo durante as restrições da Pandemia, em que foi realizada Audiência Pública Virtual convocada pela DPRJ e pela DPU, foi sancionado o projeto de lei, elaborado no âmbito do Comitê, que instituiu a Política Municipal de Coleta Seletiva com Inclusão de Catadores e Catadoras.

Evidente que isso não ficou impune! Ao retornar ao governo em 2021, a atual gestão municipal apresenta o que resolveu designar de “nova abordagem” do tratamento a ser dado aos resíduos sólidos. Para tanto, as dificuldades deveriam ser novamente impostas às cooperativas, os pagamentos mensais passariam a sofrer atrasos, os espaços destinados ao trabalho delas ficariam sujeitos ao maior volume de precarização já visto e, por último, nasce a proposta



de outra política pública para o material, cuja coleta, segregação e venda é “meio de vida” para homens, mulheres e suas famílias.

Adota-se modelo de recuperação energética, pelo qual o processo de gaseificação geraria energia elétrica a partir da utilização do material objeto da atividade principal das cooperativas. O Edital, prevendo a usina de gaseificação, método ultrapassado e em desuso na Europa, autorizava a implantação de outra modalidade ainda mais danosa. Na ausência de equipamento nacional para gaseificação, a empresa gestora da usina poderia valer-se da incineração.

Abriu-se, então, grande frente de batalha, nela perfilando todas as instituições comprometidas com a Coleta Seletiva Inclusiva, a partir do que foram articuladas ações. Uma em âmbito judicial, com a propositura de ACP¹⁹ assinada pela DPRJ, DPU, MPT e MPRJ, visando à reestruturação dos espaços de trabalho, com prova elaborada por engenheiros e técnicos de segurança do trabalho vinculados ao MPT, dando conta das péssimas condições dos galpões destinados às atividades de triagem, segregação e armazenamento do material reciclável, tendo sido deferida liminar, cujo cumprimento ainda está em exigibilidade pelos autores da ação. Outra no campo administrativo fiscalizatório, pela qual o TCE RJ²⁰ foi acionado, igualmente pelas mesmas instituições, lá obtendo decisão favorável para vedar a concretização da usina de gaseificação/incineração e propiciar os aportes necessários para manter as cooperativas incluídas na política pública de tratamento dos resíduos sólidos recicláveis.

A mesma luta se reflete na vida de tantas outras pessoas no Sul Fluminense. Como apontado, avanços, retrocessos, perdas e ganhos se mesclam em outras cidades, nas quais a atuação coesa das instituições também visa fortalecer os grupos em atividade na coleta seletiva e obrigar os entes públicos a cumprirem as normas legais incidentes.

O mais importante e sagrado nessa relação múltipla, envolvendo diversas instituições, tem nome e sobrenome: NÃO FALEM DE NÓS SEM NÓS. Por mais capacitado que um determinado agente estatal seja, a tomada de decisões nunca pode prescindir

¹⁹ ACP JT 0100503 55 2022 501 0341 MS 0102471 76 2022 501 0000.

²⁰ Procedimento Administrativo TCE 204807 0/ 2022.



da escuta e do debate com os destinatários do serviço público que se busca prestar.

Outros enfoques da atuação coletiva podem ser pinçados para demonstrar que esse é o caminho sem retorno para as instituições que se qualificam na defesa e proteção de grupos vulneráveis.

Em recente atuação na região da Costa Verde, não fosse a adoção desse modelo interacional, nenhum mínimo resultado seria possível alcançar.

Uma pequena comunidade com acesso extremamente difícil, que se desloca apenas por meio de transporte aquaviário, lugar deslumbrante e dotado de vocação turística inigualável, paralela e paradoxalmente tem graves e antigos problemas que afetam as pessoas que ali vivem há décadas, como população tradicional caiçara. Serviços públicos essenciais são negligenciados sem cerimônia pelas seguidas administrações municipais. Direitos básicos e elementares não são respeitados.

O que surge como fato relevante? A escola que serve o público infantil da primeira fase do ensino fundamental apresenta estado de quase ruína, obrigando as mães, maioria assumindo a tarefa de levar e buscar as crianças pelas trilhas do Saco de Mamanguá em Paraty, a denunciarem as condições de risco do prédio. As falas contundentes dessas mães ecoam em direção a grupos de algum modo relacionados com o território, fazendo com que a Defensoria Pública local recebesse a notícia do fato, propiciando ampla mobilização entre parceiros para tentativa de sanar os problemas narrados pelas mães e alguns pais daquela escola.

Em menos de 20 dias, se alinharam os órgãos da Defensoria (NPA de Paraty, NRTC e Engenharia Legal) com o Observatório dos Territórios Tradicionais Sustentáveis - OTTS, vinculado à FIOCRUZ, com o Fórum de Comunidades Tradicionais - FCT, o IEAR-UFF e com o Instituto Çarê, presente no território, e todas as famílias afetadas pela precariedade e pelos riscos apresentados, alcançando solução em caráter de urgência para aquela escola específica e possibilitando atuação global em relação às outras 26 escolas rurais da cidade, com algum grau de problema, desde as questões estruturais, passando pela carência de profissionais até a ausência de transporte adequado, como as de Ponta Negra e do Pouso da Cajiáiba, lugares



remotos nos quais o atendimento da Defensoria Pública já se tornou possível e concreto, tanto em atividades ordinárias quanto em atendimentos especiais, como o Projeto Defensoria nas Ilhas. As tratativas administrativas e a Ação Civil Pública foram instruídas com vasto material probatório realizado pelos parceiros FCT e OTTS, no final de 2022, e prontamente disponibilizado à Defensoria Pública. O instituto Çarê cuidou das reuniões, algumas virtuais, mobilizando a comunidade e conferindo a efetiva retomada das aulas no espaço provisório, segundo a ordem judicial obtida.

Outro exemplo é o Projeto desenvolvido pela SMDH, Secretaria Municipal de Política para as Mulheres e Direitos Humanos de Volta Redonda, voltado para o atendimento interinstitucional das mulheres que têm parentes no sistema prisional.

A partir da interlocução com a Defensoria Pública, diversos parceiros se aliaram para desenhar a atuação e garantir acesso dessas mulheres às básicas informações sobre os processos criminais, criar laços de confiança para ampliação do foco da realidade que envolve as situações (encarceramento em massa da juventude preta e periférica, tratamento jurídico diferenciado segundo o local da abordagem, submissão às ideologias faccionais, pobreza, educação, trabalho/renda entre outros). Dentre eles, o Fórum Justiça, a Ong Criola, o Departamento de Psicologia da UFF, a Pastoral Carcerária e as Defensorias Públicas Criminais e do Sistema Penitenciário. Atualmente, outra instituição acadêmica participa das abordagens e a próxima fase é a aplicação de questionário permanente com as mulheres que acessam as Defensorias Públicas Criminais à procura de informações sobre os casos de seus parentes, cujo objetivo é apurar as realidades sociais, econômicas, de moradia, trabalho e nível de escolaridade, fomentando a coletivização dos problemas por elas enfrentados, por meio de rodas de conversas, acolhimento e encaminhamentos aos serviços socioassistenciais disponíveis.

Não poderia deixar de ser mencionada a atuação como *custus vulnerabilis*. Essa frente que se abriu, em que pese as críticas e os receios de sua crescente utilização, foi muito relevante em algumas situações pontuais durante a Pandemia. A defesa da população em situação de rua, ameaçada por demandas de prédios residenciais e a necessidade de manutenção das restrições de circulação como



medida não farmacológica essencial, medida sanitária que recebeu forte reação, especialmente dos comerciantes, foram exercitadas por meio dessa modalidade de intervenção, acolhidas pelos juízos ante a relevância e pertinência temática. Vemos que esse modo de agir institucional vem recebendo respaldo eloquente, inclusive do STF, que enfatizou a rica contribuição da Defensoria Pública na construção e manuseio desse instrumento, com citação expressa de nossos pares José Augusto Garcia de Sousa e Lívia Casseres, ícones institucionais na seara processual e na lida com populações tradicionais, respectivamente, o que pode ser conferido na decisão proferida pelo Ministro Luiz Roberto Barroso no bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709.

Em maior volume, certamente, os órgãos com atribuição em tutela coletiva na Capital demonstram quão importante e relevante se apresenta a atuação sintonizada e ampla, não só na escuta qualificada e utilização de instrumentos democráticos que imponham radicalização da representatividade e da legitimidade, como também com segmentos especializados do meio acadêmico e organismos diversos que atuam nas respectivas temáticas.

A experiência do Núcleo de Terras e Habitação dá noção elucidativa desse formato exigível de comportamento institucional. Com ele interagem, além das associações e grupos diretamente organizados nos territórios, a Pastoral de Favelas, coletivos, frentes, movimentos locais e nacionais pelo direito à moradia, representações classistas na área da construção, núcleos acadêmicos de apoio, tanto no campo jurídico quanto no tema de urbanismo e arquitetura, sendo importante ressaltar a decisiva atuação do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos – NEPHU/UFF²¹, brilhantemente coordenado pela Professora Regina Bienenstein com quem o NUTH sempre pode contar nos enfrentamentos técnicos mais complexos, especialmente durante os anos de remoções volumosas por conta de grandes eventos, Copa do Mundo e Olimpíadas.

O esforço institucional para ampliação de sua atuação no âmbito coletivo, por mais que receba reações de setores do Ministério Público, no afã de restringir a ele a primazia da tutela coletiva,

²¹ NEPHU. **NEPHU**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018. Disponível em: <http://nephu.sites.uff.br/>. Acesso em: 19 set. 2023.



embora derrotado seguidas vezes ante a afirmação eloquente e unânime do STF acerca da nossa vocação para tutela dos vulneráveis, de toda ordem, e dos hipossuficientes, sob a ótica da defesa do Estado Democrático de Direito e atento aos objetivos da República, mormente a redução das desigualdades e erradicação da pobreza, segue firme.

Somente para registro emblemático, destaca-se o recente evento ocorrido no dia 16 de outubro, no qual foi debatida a urgência no estabelecimento de mecanismos de enfrentamento à pobreza no âmbito da Defensoria Pública²². A simples leitura da programação do evento aponta a imprescindível articulação, permanente e coesa, com quem está à frente dessas lutas em contato direto com as pessoas e grupos alijados desse direito humano fundamental e basilar, organismos estatais e populares, com todas as ferramentas capazes de assegurar resultados efetivos.

Não poderia encerrar essa contribuição ao debate, sem mencionar a excelência da atuação das Ouvidorias Gerais no âmbito das Defensorias Públicas, essenciais e necessárias, verdadeiro direito dos usuários de qualquer serviço público, em especial no Sistema de Justiça.

Essa riqueza participativa está sendo compilada em pesquisa produzida pela Articulação Fórum Justiça, “Diagnóstico das Ouvidorias Externas das Defensorias Públicas”, em fase de revisão para publicação em breve.²³

A pesquisa tem como introdução a constatação de que o Sistema de Justiça reproduz e perpetua relações de violência institucional contra segmentos marginalizados e grupos sociais invisibilizados, que tem raiz na baixa densidade democrática e na composição elitista, estruturalmente racista e sexista de seus quadros, elencando dados estatísticos das composições de diversos órgãos, com espectro nacional, apontando a importância para quebra desse paradigma na criação e implantação das Ouvidorias Externas

²² DPRJ promove evento para marcar o dia mundial de combate à pobreza. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 09 out. 2023. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/27348-dprj-promove-evento-para-marcar-o-dia-mundial-de-combate-a-pobreza>. Acesso em: 13 set. 2023.

²³ O estudo será disponibilizado em FÓRUM JUSTIÇA. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://forumjustica.com.br>. Acesso em 10 out. 2023.



no âmbito das Defensorias Públicas, dever jurídico instituído pela Lei Complementar 132/2009.

Numa pequena amostragem do que será apresentado na pesquisa a ser brevemente publicada, temos 17 órgãos de Ouvidoria Externa, criados e instalados no país, além da recém criada Ouvidoria Externa da DPU, restando ainda, por razões diversas, a presença desse modelo em 10 estados da Federação.

Constata-se na composição do grupo de dirigentes das Ouvidorias, o enfoque da diversidade. Atualmente, 53,3% se declaram negros e 13,3% indígenas, o que não se reflete nas carreiras da Defensoria Pública, nesse particular caráter de etnia e raça. No quesito gênero, 73,4% são mulheres, incluindo uma Ouvidora trans. Em relação à orientação sexual, 13,4% afirmam integrar a comunidade LGBTQIA+.

Em nosso Estado, em que pese instalada com considerável atraso, a Ouvidoria Geral tem papel central e decisivo na interlocução com as populações periféricas e, sobretudo, na elaboração de propostas e construção de políticas públicas, desde o acesso à educação até o fornecimento de água potável, passando por violações praticadas nas favelas durante incursões policiais vedadas e por comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e caiçaras, sem acesso a serviços essenciais, dentre tantas atuações, sempre relacionadas com a agilidade na prestação do serviço de assistência jurídica integral e gratuita, focada na educação em direitos, numa perspectiva emancipatória, marcada pela cidadania ativa e participativa, capaz de contribuir na tomada de decisões institucionais, seja na formulação de projetos e programas ou, tanto quanto, na propositura ou não de uma demanda judicial.

Infelizmente, mantida está a insensibilidade para a criação e implantação desse modelo de escuta e interação. Não se vê nos demais segmentos do sistema de justiça empenho algum para ao menos esboçar debate franco acerca das relações com os usuários dos serviços prestados pelo Ministério Público, pelo Judiciário, pelos organismos da Segurança Pública, enfim, por todos os que, de um modo ou de outro, com maior ou menor incidência, devem ser responsáveis quanto ao que serviço público que realizam, dialogando verdadeiramente por meio de canais especificamente criados para



tal escopo, preferencialmente coordenados por quem deles se serve, o conjunto de usuários e usuárias, mediante sistema externo de ouvidoria.

Por fim, sem querer esgotar a temática em tão poucas e rasas páginas, pode-se afirmar que esse formato de atuação institucional, focado na participação popular e no entroncamento com outras instituições, campo fértil para troca de saberes, vivências, habilidades e competências, parece ser o caminho para a obtenção de resultados minimamente satisfatórios, ante a dialogal abordagem do tema, centrada na pessoa humana, na interação com o ambiente e com o território onde ela vive. A prevalência dos direitos fundamentais e a busca material dos objetivos da República, fins específicos da Defensoria Pública, apenas serão levados em conta se o comprometimento institucional continuar a extrapolar, com máxima potência, os limites dos gabinetes e da passiva atuação burocratizada, devendo ir ao encontro dos grupos vulneráveis e com eles construir as soluções para o incremento das possibilidades e promessas constitucionais, fazendo política emancipatória com afeto, empatia e corresponsabilidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cássia. 'Sem os 10% mais ricos, Brasil seria um país igualitário', diz autor de novo livro sobre desigualdade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 out. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/10/18/sem-os-10percent-mais-ricos-brasil-seria-um-pais-igualitario-diz-autor-de-novo-livro-sobre-desigualdade.ghtml>. Acesso em 13 nov. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORES E DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP. Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade. **XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

COSTA, Maria Celina Leite; PANDOLFI, Dulce Chaves; SERBIN, Kenneth P. (orgs.). **O Bispo de Volta Redonda**: memórias de Dom Waldyr Calheiros. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 83 e 175.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação CS/DPGE nº125 de 20 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro: DPGE, [2017]. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/9e90b5c541d640de99d9e8a46fda5bb1.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.

DPRJ promove evento para marcar o Dia Mundial de Combate à Pobreza. **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 09/out. 2023. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/27348-DPRJ-promove-evento-para-marcar-o-Dia-Mundial-de-Combate-a-Pobreza>. Acesso em: 13 set. 2023.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

FORNACIARI, Flávia Hellmeister Clito. **Representatividade adequada nos processos coletivos**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FÓRUM JUSTIÇA. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://forumjustica.com.br>. Acesso em 10 out. 2023.

FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica Laudato Si. Sobre o cuidado da casa comum**. Roma, 24 maio 2015. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso: 18 out. 2023.

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 108, n. 61, p. 61-70, out-dez, 2002.

MIGUEL Baldez: professor, advogado popular e jurista crítico ao lado de movimentos populares. **Terra de Direitos**. Curitiba, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/miguel-baldez-professor-advogado-popular-e-jurista-critico-ao-lado-de-movimentos-populares/23392>. Acesso em: 13 set. 2023.



NEPHU. **NEPHU**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018.
Disponível em: <http://nephu.sites.uff.br/>. Acesso em: 19 set. 2023.

OLIVEIRA, Patrícia Fonseca Carlos Magno de. Erradicação da pobreza na atuação da Defensoria Pública: as várias dimensões do acesso à Justiça na defesa dos direitos humanos dos catadores de materiais recicláveis, à luz da Lei 12.305/10.

ANADEP. Brasília, DF, Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia_F_Carlos_Magno_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

RICHTER, Bianca Mendes Pereira. Representatividade adequada: uma comparação entre o modelo norteamericano da class-action e o modelo brasileiro. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 1, p. 213-230, 2012.

RODRIGUES, Jéssica. Na região central do Rio, moradores da Ocupação Manuel Congo criam restaurante Tuia Café. **Brasil de Fato**. Rio de Janeiro, 12 jun. 2022. Disponível em: <https://www.brasiledefato.com.br/2022/06/12/na-regiao-central-do-rio-moradores-da-ocupacao-manuel-congo-criam-restaurante-tuia-cafe>. Acesso em: 13 set. 2023.

ROSALICE Fernandes. **Centro de Memória do Sul Fluminense**. Volta Redonda: Universidade Federal Fluminense, 2015.
Disponível em: <http://cemesf.vr.uff.br/category/acervos/acervos-pessoais/rosalice-fernandes/>. Acesso em: 13 set. 2023.

SCARPARO, Eduardo. Controle da representatividade adequada em processos coletivos no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 208, p. 125-146, jun., 2012.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.



ATENDIMENTO PRESENCIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA NOS TERRITÓRIOS: IMPORTÂNCIA DE UMA ESCUTA QUALIFICADA, COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Karine Terra de Azeredo Vasconcelos¹

Raphaella Jahara Cavalcanti Lima²

Resumo: Este artigo discute a importância do atendimento presencial da Defensoria Pública nos territórios, enfocando a necessidade de uma escuta ativa e atenta das demandas da comunidade e a participação popular na tomada de decisões sobre temas relevantes para a comunidade. A Defensoria Pública desempenha um papel fundamental na promoção da justiça e na garantia dos direitos dos cidadãos, e o estabelecimento de uma relação próxima com as comunidades é essencial para seu pleno funcionamento. Por meio de uma abordagem de atuações práticas dos órgãos de atuação em Tutela Coletiva, exploramos os desafios e benefícios do atendimento presencial dos Defensores e Defensoras nos territórios, fora de seus gabinetes, destacando o potencial de fortalecimento da democracia e da eficácia na proteção e reparação de eventuais violações de direitos das comunidades.

Abstract: This article discusses the importance of face-to-face service from the Public Defender Office in the territories, focusing on the need for active and attentive listening to the demands of the community and popular participation in decision-making on issues relevant to the community. The public defender's office plays a key role in promoting justice and ensuring citizens' rights, and the establishment of a close relationship with the communities is essential for its full functioning. Through an approach of practical actions of the bodies that act in Collective Redress, we explore the challenges and benefits of the face-to-face service of the Defenders

¹ Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro.

² Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro.



to strengthen democracy and the effectiveness in protecting against possible violations of the rights of the communities.

1. INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública é uma instituição fundamental, essencial à função jurisdicional do Estado, consoante os termos do art. 134, da Constituição da República/88 e da Lei Complementar 80/94, desempenhando papel na prestação de orientação jurídica, na promoção dos direitos humanos e na defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados e aos grupos vulnerabilizados.

A qualidade e a eficácia dos serviços prestados pela Defensoria Pública dependem, também, de como a instituição se relaciona com as comunidades que atende.

A proximidade da Defensoria Pública com as comunidades é essencial para compreender as necessidades, desafios e preocupações dos cidadãos, bem como para promover justiça e inclusão social. A participação popular na tomada de decisões relativas a temas jurídicos relevantes é um elemento-chave para uma sociedade mais democrática e justa, cabendo à Defensoria realizar o necessário exercício de escuta qualificada das demandas e reclamos da população, de modo a evitar sobrepor sua visão de mundo, seus conceitos e preconceitos à realidade vivenciada pelas pessoas que compõem àquela comunidade.

Neste artigo, serão abordados aspectos do atendimento *in loco* da Defensoria Pública nos territórios, em um movimento em que os Defensores e Defensoras saem de seus gabinetes e realizam atendimentos jurídicos dentro das comunidades, e a importância da escuta ativa e da participação popular na tomada de decisões relativas a situações de seus interesses.

2. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E INSTITUIÇÃO PROMOTORA DE DIREITOS HUMANOS

A Defensoria Pública é, em sua gênese, a instituição que visa assegurar o acesso à justiça, garantindo o direito de defesa de



cidadãos que não possuem condições financeiras de arcar com os custos de um advogado particular.

Na evolução dos instrumentos jurídicos garantidores do acesso à justiça gratuito como política pública no Brasil, vale lembrar que a primeira Constituição brasileira a prever a assistência judiciária gratuita foi a de 1934 e, em 1950, foi editada a Lei 1.060, norma voltada a designar diretrizes ao deferimento do benefício aos juridicamente pobres, considerando-se necessitado todo aquele cuja situação econômica não lhe permita arcar com os custos do processo e com honorários de advogado, sem prejuízo de seu próprio sustento ou de sua família. Mediante a Lei 1.060/50 também ficou estabelecido, em seu art. 5, parágrafo 2º, o encargo ao poder público de manter o serviço de assistência judiciária às suas expensas, restando à Ordem dos Advogados do Brasil a indicação de advogados dativos em caso de ausência do serviço público.

Em o espírito da Lei 1.060/50 foi implementado o primeiro modelo de Defensoria Pública do Brasil, no Estado do Rio de Janeiro. A Lei Estadual nº 2.188, de 21 de julho de 1954, criou os seis primeiros cargos efetivos de defensor público, vinculados à Procuradoria Geral de Justiça.

Com o advento da Constituição de 1988, abandona-se a ideia de Defensoria voltada exclusivamente para atendimento de pessoas economicamente hipossuficientes. Incumbe também à Instituição a atuação em defesa de todos os *necessitados*, enfim, daqueles que se encontram em posição de vulnerabilidade em determinada relação jurídica, seja nas relações particulares ou com o Estado.

A assistência pela Defensoria Pública a pessoas vulnerabilizadas apresenta liame direto com a promoção dos direitos humanos exortada pela Carta Magna de 1988, de forma a garantir o direito básico do cidadão de amplo acesso à justiça.

Conformando-se ao comando constitucional, a Lei Complementar nº 132, de 2009, ao dar nova redação aos incisos X e XI, do art. 4º, da Lei Complementar nº 80, de 1994, indica que são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva



tutela; XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

O inciso XI, do art. 4º, da Lei Complementar nº 80, determina expressamente a atuação da Defensoria em defesa de grupos sociais vulneráveis que mereçam especial proteção do Estado. Aprofundando a compreensão de vulnerabilidade, de modo que seja possível identificar o indivíduo ou grupo vulnerabilizado, vale trazer a lição da Defensora Mariana Carvalho de Paula Lima:

conclui-se que a vulnerabilidade é uma condição pela qual determinadas pessoas ou grupos que, por sua idade, gênero, condição física ou mental, origem, orientação sexual, étnica ou cultura, condição socioeconômica, entre outros, encontram-se em risco de sofrer violação aos seus direitos humanos, o que os impede de se desenvolverem pessoal, social e profissionalmente e, por conseguinte, de terem acesso a melhores níveis de bem-estar, colocando-se em situação de inegável desvantagem³.

A posição social do indivíduo ou grupo, tendo em conta o papel que a sociedade em que se encontra inserido o confere, é que deve ser considerada, quando da análise de sua situação de vulnerabilidade. Não se deve olvidar ainda a análise nesse contexto das circunstâncias históricas, sociais e políticas que o circundam.

O nobre autor Maurilio Casas Maia apresenta o seguinte conceito sobre o tema:

(...) ‘custos vulnerabilis’ representa uma forma interventiva da Defensora Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal) – atuação essa **subjetivamente** vinculada aos interesses dos vulneráveis e **objetivamente** aos direitos humanos – representando a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias

³ LIMA, Mariana Carvalho de Paula de. Vulnerabilidade, desativação do direito e reinvenção por intermédio da Defensoria Pública. In: SIMÕES, Lucas Diz; MORAES, Flávia Marcelle Torres Ferreira de; FRANCISQUINI, Diego Escobar (Orgs). **Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 32.



mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político⁴.

Vale consignar que as “Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade”, as quais foram criadas com objetivo garantir as condições de acesso efetivo de todos à justiça, trazem em seu bojo o conceito de pessoas em condição de vulnerabilidade como aquelas que:

por razão da 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.⁵

A atuação da Defensoria Pública deve ser pautada, consoante já fartamente difundido, pelo critério da vulnerabilidade, e não apenas pela caracterização da hipossuficiência econômica.

Após a consolidação dos atendimentos feitos pelas Defensorias do país na defesa de direitos individuais ou coletivos, seja por qual critério for, uma outra problemática surgiu no horizonte dos defensores e das defensoras públicas, saber como perseguir o amplo atendimento de todos aqueles que necessitam da assistência judiciária e que não possuem meios de acessar os centros urbanos, onde, via de regra, estão localizadas as sedes de atendimento da Defensoria e os Fóruns.

Assim, uma outra forma de atendimento vem se difundindo cada vez mais, com as instituições se empenhando em levar seus serviços àqueles que se encontram em uma determinada situação de vulnerabilidade, a geográfica, que pode vir a se somar a outras vulnerabilidades. A localização de bairros e comunidades em zonas

⁴ MAIA, Maurílio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes e distinções, ordem e progresso. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 986, p. 27-61, dez. 2017, p. 45.

⁵ As Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade foram aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, que teve lugar em Brasília durante os dias 4 a 6 de março de 2008. Ver: ANADEP - Associação Nacional dos Defensores e Defensoras Públicos. Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade. **XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.



periféricas ou rurais e sua distância dos centros urbanos, a ausência de estradas, pontes e acessos, o péssimo estado de conservação das vias públicas, a precariedade do serviço de transporte público, o alto preço das tarifas, enfim, tudo o que dificulta ou impossibilita o circulação da população residente nesses territórios a torna vulnerável.

A eficácia dos serviços prestados pela Defensoria Pública depende também da sua capacidade de compreender as necessidades e demandas da comunidade que atende. Decerto, pois, que se encastelar em suas unidades físicas, ausentando-se de conhecer mais profundamente as realidades regionais dos locais de sua atuação acaba, por fim, acarretando prejuízos ao atendimento eficiente que se persegue na prestação do serviço público, em obediência ao comando do art. 37, *caput*, da Constituição da República/88.

A experiência da atuação dos órgãos de tutela coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, tem revelado muitos ganhos na atuação na defesa de direitos coletivos. Mesmo reconhecendo não ser uma tarefa tão fácil de se desempenhar, ela se mostra como uma atuação verdadeiramente necessária para uma atuação mais plena e eficaz.

3. O ATENDIMENTO PRESENCIAL NOS TERRITÓRIOS

Na experiência do desempenho das atividades da Defensoria Pública em sede de tutela coletiva de direitos, é muito comum ter que lidar com a defesa de interesses de comunidades específicas, na proteção de seus direitos, comunidades estas que, via de regra, se encontram em situação de extrema vulnerabilidade, seja em razão de sua origem, classe econômica, idade, gênero, incapacidade, dentre outros.

É possível notar que, por muitas vezes, não obstante existir atendimento da Defensoria em determinada Comarca, algumas pessoas permanecem alijadas do acesso a seus direitos. Isto pode ser justificado também pela vulnerabilidade geográfica, como acima explicitado.



O isolamento social imposto a determinadas comunidades em virtude de má prestação de serviços de mobilidade, seja em virtude de preço das tarifas, horários irregulares do transporte terrestre ou aquático e as condições das vias e iluminação públicas, ou até mesmo por conta da falta de segurança, faz com que essas pessoas se estanquem em seus locais de moradia, e, por via de consequência, fora do atendimento da Defensoria Pública.

Diante desse cenário desafiador, é imperativo à Defensoria Pública adotar medidas que assegurem o direito de acesso pleno das pessoas à justiça.

Uma estratégia eficaz para superar as barreiras geográficas e garantir o atendimento presencial nos territórios é a realização de reuniões locais. Note que este atendimento pode ser feito no bojo de defesa em processo judicial, como por exemplo a assistência judiciária em ação civil pública proposta pelo Ministério Público para desalijo de moradores de área de preservação ambiental, em visitas a comunidades tradicionais, ou em territórios carentes, visando à análise de implementação de políticas públicas.

Esses encontros podem envolver representantes da comunidade, autoridades locais e, claro, membros da Defensoria Pública, proporcionando um espaço para discussão de demandas específicas e identificação de soluções adequadas. Além disso, a abertura para a participação de todos que desejem contribuir fortalece o senso de pertencimento e engajamento da comunidade nas questões que a afetam diretamente.

Estar presente nos territórios, de forma constante e efetiva, é essencial para garantir que o direito de acesso à justiça seja uma realidade para todos. Realizar o cumprimento desse direito não apenas reforça a importância da Defensoria Pública, mas também promove o conhecimento mais aprofundado dos direitos humanos, além de criar uma cultura de respeito aos direitos fundamentais. A presença física nos locais mais distantes e vulneráveis reafirma o compromisso das instituições em superar desafios e construir uma sociedade mais justa e inclusiva.

Nesse contexto, a Defensoria Pública, especialmente via atuação de seus órgãos atuantes em tutela coletiva de direito, deve ser proativa na identificação de comunidades em situações de vulnerabilidade e desenvolver estratégias específicas para atender



às suas necessidades. Isso pode envolver parcerias com organizações locais, a implementação de unidades móveis de atendimento e a busca por soluções inovadoras que levem em consideração as particularidades de cada território.

Os movimentos sociais desempenham um papel crucial nesse contexto, atuando como agentes de mudança e pressionando por melhorias nas condições de vida dos moradores de tais comunidades.

A participação mais ativa da sociedade nas situações relacionadas aos seus interesses é fundamental, sendo necessário criar espaços de diálogo, de modo a fomentar o envolvimento direto dos cidadãos na tomada de decisões mais específicas envolvendo a população local, ou até mesmo na definição, implementação e melhoria das políticas públicas.

Além disso, a utilização de tecnologias e plataformas digitais pode ser explorada como uma ferramenta complementar, permitindo o acesso remoto a serviços jurídicos e informações relevantes. No entanto, é importante garantir que tais soluções não excluam aqueles que não têm acesso fácil à tecnologia, reforçando a necessidade de uma abordagem abrangente que contemple diferentes realidades.

Em suma, o atendimento presencial nos territórios é um desafio complexo, mas essencial para assegurar o acesso à justiça a todas as camadas da sociedade. A vulnerabilidade geográfica não pode ser ignorada, e a superação dessas barreiras exige ações coordenadas e estratégias inovadoras. A presença ativa da Defensoria Pública, aliada ao envolvimento dos movimentos sociais e da sociedade em geral, é fundamental para construir uma justiça verdadeiramente acessível e inclusiva.

4. A IMPORTÂNCIA DA ESCUTA QUALIFICADA EM ATENDIMENTO À OIT 169

Nesse atendimento realizado no interior das comunidades, é de suma importância que os componentes das equipes da Defensoria estejam atentos a tudo o que veem e ouvem, a fim de que seja possível atender o que de fato aquela parcela da população precisa.

Tomando-se como base a experiência empírica na atuação perante os Núcleos Regionais de Tutela Coletiva da Defensoria



Pública do Estado do Rio de Janeiro, é possível levantar alguns pontos que muito auxiliaram na formação de uma atuação bem-sucedida.

Relevante aqui trazer a prática da “escutatória”. Tal exercício, que vai além da simples audição passiva, demanda um engajamento consciente e significativo durante as interações, ou seja, em vez de apenas ouvir passivamente aquilo que é colocado pelas comunidades, a escuta ativa ou qualificada requer um esforço consciente para se envolver na conversa, registrando as demandas e anseios comunitários.

Mais um facilitador da comunicação nessas situações de atendimento local é fazer perguntas simples e abertas aos participantes. Tentar determinar junto aos presentes na reunião quais são os objetivos desejados de se alcançar com a atuação em conjunto com a Defensoria, fixando-se os encaminhamentos a serem adotados pelos participantes.

A Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais⁶ dispõe sobre a obrigatoriedade da escuta qualificada, conforme previsão do artigo 7º.

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.
2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.
3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e

⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.



sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam

A obrigatoriedade da escuta qualificada dos povos indígenas e tribais decorre da necessidade de uma atuação conjunta dos titulares do direito ameaçado ou lesionado e a Defensoria Pública, com uma relação horizontal, uma vez que não cabe à Instituição tutelar direito alheio sem conhecer a realidade da população diretamente atingida.

É importante utilizar os parâmetros da OIT 169 não só aos povos indígenas, mas em todos os atendimentos coletivos. Ir ao território, conhecer a realidade das comunidades invisibilizadas deve ser prioritário na atuação.

Não se pode olvidar de dedicar a atenção plena aos termos que estão sendo colocados, focando na pessoa que está falando, assim como evitar interromper desnecessariamente, deixando a pessoa terminar suas frases e pensamentos antes de responder, ou chegar a conclusões que efetivamente não foram ditas. Para isso, é tão importante aplicar a paráfrase, que consiste em repetir ou resumir o que a pessoa disse para confirmar se o que foi dito foi compreendido corretamente.

É de extrema relevância ainda se mostrar disponível para aprender com a comunidade, mostrar-se próximo das pessoas e empático com a situação pela qual estão passando, dando especial valor à experiência vivenciada.

Além de estar aberto a aprender com a cultura e costumes locais, tentar se aprofundar no tema que será tratado na reunião também irá demonstrar à comunidade que há um verdadeiro interesse pela população atendida. Pode-se citar como exemplo, estudar sobre a história de um determinado Quilombo antes de ir visitá-lo. Ao estudar a história e contexto local antes das interações, a Defensoria reforça seu compromisso genuíno com a população atendida.

Esses procedimentos, uma vez seguidos, podem criar um elo de confiança necessário ao bom andamento do atendimento,



assim como conferir segurança à comunidade, que muitas vezes pode estar passando por situações de violações de direitos muito aterrorizantes.

Pode-se perceber que a adoção dessa forma de atendimento também gera um outro fator positivo, que é o de evitar eventuais ruídos na informação passada pelos integrantes da Defensoria. A angústia e o receio de que algo grave pode vir a acontecer à população também é um fator que viabiliza a propagação de boatos, o que pode se revelar extremamente prejudicial ao entendimento real da situação. A existência de canais de comunicação diretos com a Instituição viabiliza que sejam dirimidas dúvidas e questões levantadas no decorrer do processo de atendimento.

Em síntese, a adoção dessas práticas não apenas fortalece a efetividade do atendimento da Defensoria Pública, mas também estabelece uma base sólida para a construção de um relacionamento de confiança com as comunidades. Esse processo de escuta ativa não apenas atende às demandas imediatas, mas também cria um ambiente propício para o entendimento mútuo e o fortalecimento dos laços entre a instituição e a população que serve. A escuta ativa não é apenas uma técnica, mas uma postura essencial para a construção de uma justiça mais inclusiva, sensível e alinhada às reais necessidades das comunidades vulnerabilizadas.

5. ENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES NA TOMADA DE DECISÕES E OS BENEFÍCIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dentro do processo de oitiva das comunidades, deve-se ainda aplicar técnicas visando ao amplo envolvimento da população local no processo de tomada de decisões. Algumas atitudes adotadas pela Defensoria podem fazer com que haja aproximação do maior número possível de pessoas, o que confere legitimidade à atuação da Defensoria na defesa dos interesses das comunidades. Como dito, a confiança no trabalho desenvolvido é de suma importância para atingir resultados positivos, não se olvidando que é possível haver divergência de interesses dentro da própria comunidade, demanda esta que também deve ser acolhida pela instituição,



podendo, assim, a depender do caso concreto, ensinar a divisão em subgrupos com indicação de um ou mais Defensores Públicos para atuar na assistência dessas partes.

Grande parte da doutrina inclusive reconhece a participação como direito fundamental:

O direito à participação está compreendido nos direitos fundamentais a prestações, especialmente, dentre os direitos à organização e ao procedimento, à medida que se trata de um direito à criação de procedimentos e organização de meios que possibilitem o exercício da participação. Isto é, trata-se do dever do Estado de criar normas e estruturar-se com o fim de possibilitar o gozo do direito fundamental à participação. No âmbito do processo, esse direito é concretizado nas disposições que tangem ao acesso à Justiça (art. 5º, XX.XV, CF) e ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CF). A criação de procedimentos e de instituições hábeis a viabilizar a participação e, com ela, a racionalização dos interesses implicados no litígio coletivo é imposta ao legislador por esses comandos.⁷

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, Acordo de Escazú⁸, traz no seu artigo 1º a participação pública nos processos de tomada de decisões como fundamental para garantir a transparência e o acesso a Justiça. O artigo 7º descreve a forma que deve ser assegurada tal participação.

Artigo 7

Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais

1. Cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional.

⁷ VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora JusPodvm, 2022, p. 97.

⁸ COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Santiago, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 set. 2023.



2. Cada Parte garantirá mecanismos de participação do público nos processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações relativos a projetos e atividades, bem como em outros processos de autorizações ambientais que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, incluindo os que possam afetar a saúde.

3. Cada Parte promoverá a participação do público em processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações além dos mencionados no parágrafo 2 do presente artigo, relativos a questões ambientais de interesse público, tais como o ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente.

4. Cada Parte adotará medidas para assegurar a participação do público desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para esses processos. Para tanto, cada Parte proporcionará ao público, de maneira clara, oportuna e compreensível, a informação necessária para tornar efetivo seu direito a participar do processo de tomada de decisões.

5. O procedimento de participação pública contemplará prazos razoáveis que deixem tempo suficiente para informar ao público e para que este participe de forma efetiva.

6. O público será informado de forma efetiva, compreensível e oportuna, através de meios apropriados, que podem incluir os meios escritos, eletrônicos ou orais, bem como os métodos tradicionais, no mínimo sobre: a) o tipo ou a natureza da decisão ambiental e, se for o caso, em linguagem não técnica; b) a autoridade responsável pelo processo de tomada de decisões e outras autoridades e instituições envolvidas; c) o procedimento previsto para a participação do público, incluída a data de início e término, os mecanismos previstos para essa participação e, conforme o caso, os lugares e datas de consulta ou audiência pública; d) as autoridades públicas envolvidas às quais se possa solicitar mais informações sobre a decisão ambiental e os procedimentos para solicitar a informação.

7. O direito do público de participar nos processos de tomada de decisões ambientais incluirá a oportunidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, conforme as circunstâncias do processo. Antes da adoção da decisão, a autoridade pública correspondente levará devidamente em conta o resultado do processo de participação.

Nesse sentido, considerando que a Defensoria Pública tem como missão constitucional promover o acesso à justiça e



aos direitos humanos, a sua atuação pressupõe consulta prévia e participação popular ao estabelecer as estratégias em um litígio coletivo.

Importante frisar, ainda, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou, ao menos em seis casos distintos, a obrigação dos Estados em realizar a consulta prévia, livre e qualificada dos povos indígenas. No Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname⁹, destacou a importância da escuta no procedimento de tomada de decisões, com destaques para os trechos abaixo transcritos da sentença:

134. Ademais, a Corte considera que, quando se trate de projetos de desenvolvimento ou de investimento de grande escala que teriam um impacto maior dentro do território Saramaka, o Estado tem a obrigação não apenas de consultar os Saramaka, mas também deve obter seu consentimento livre, prévio e informado, segundo seus costumes e tradições. A Corte considera que a diferença entre “consulta” e “consentimento” neste contexto requer maior análise.

140. Nesse sentido, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial recomendou não apenas que se deve obter o consentimento prévio e informado das comunidades quando existam projetos para realizar grandes atividades de exploração em territórios indígenas, mas também se deve “garantir que os benefícios derivados desta exploração sejam compartilhados de maneira equitativa”.¹³⁵ Do mesmo modo, o Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas sugeriu que, a fim de garantir “os direitos humanos dos povos indígenas em relação a grandes projetos de desenvolvimento, [os Estados devem garantir] uma participação mutuamente aceitável nos benefícios [...]”.¹³⁶ Nesse contexto, de acordo com o artigo 21.2 da Convenção, pode-se entender a participação nos benefícios como uma forma de indenização razoável e em equidade que deriva da exploração das terras e dos recursos naturais necessários para a sobrevivência do povo Saramaka.

No caso acima, a Corte decidiu por condenar o Suriname pela violação, dentre outros, do direito à consulta prévia, livre e informada. Convém, ainda, citar os casos: Comunidade Indígena Xákmok Kásek

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname**. San José, 2007. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.



vs. Paraguai¹⁰; Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador¹¹; Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras¹²; Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras¹³ e Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname¹⁴. Citamos, ainda, o recente caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil¹⁵ Em todos, foi entendido pela obrigatoriedade da consulta às comunidades envolvidas pelos Estados.

Em um contexto jurídico e social, a promoção da participação comunitária não se restringe apenas a um direito, mas é, essencialmente, um mecanismo para fortalecer os laços democráticos e garantir que as decisões que moldam as comunidades reflitam verdadeiramente seus anseios. Nesse sentido, torna-se imperativo apresentar as alternativas disponíveis de forma clara, utilizando um linguajar compatível com a realidade peculiar de cada comunidade, enfim, os Defensores e Defensoras Públicas precisam se fazer entender e se certificar de que a mensagem foi devidamente compreendida pelos interlocutores.

Os caminhos a serem seguidos e as possíveis alternativas de atuação existentes devem ser apresentados de maneira transparente e compreensível, evitando jargões legais complexos que possam acabar por afastar os membros da comunidade. Um ponto central nesse processo é garantir que as informações sejam transmitidas

¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai**. San José, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/25ecf2789dfd641e1ec8f520762ac220.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**. San José, 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/dd8acea6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

¹² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras**. San José, 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_305_esp.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

¹³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras**. San José, 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam**. San José, 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**. San José, 2022. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/comunidades_quilombolas_de_alcantara.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.



aos cidadãos, possibilitando uma compreensão plena das opções disponíveis. Isso implica traduzir documentos legais complexos em linguagem acessível, caso necessário, utilizar um espaço de tempo dos encontros para uma espécie de sessão informativa e também para o esclarecimento de dúvidas, de modo a garantir que todos tenham acesso a elementos claros, necessários e suficientes para tomar decisões informadas.

Além disso, é vital adotar abordagens inclusivas, considerando a diversidade de perspectivas e experiências dentro da comunidade. A parceria com líderes comunitários, associação de moradores, organizações locais e grupos representativos, como a criação de uma comissão de moradores para tratar de um tema específico de interesse local, também desempenha um papel crucial, estabelecendo canais eficazes de comunicação.

No âmago da participação comunitária, está a tomada de decisões colaborativas. A incorporação de processos que permitam a expressão plena das opiniões e preocupações da comunidade é essencial. Mecanismos como votações, debates abertos e a busca por consenso podem ser incorporados para garantir que a tomada de decisões reflita a vontade coletiva. Além disso, é fundamental assegurar que os resultados dessas decisões sejam comunicados de maneira acessível, garantindo que todos compreendam as implicações e se sintam como partes verdadeiramente integrantes do processo.

De fato, a promoção da participação comunitária requer não apenas a abertura de canais de diálogo, mas também a implementação de estratégias que garantam que as comunidades compreendam, participem ativamente e influenciem as decisões que impactam diretamente suas vidas, devendo igualmente ter esse sentimento de participação. Ao alinhar as alternativas disponíveis, traçar estratégias de atuação eficazes e promover uma tomada de decisões verdadeiramente participativa, é possível construir uma base sólida simbiótica entre Defensoria Pública e seus usuários.

A participação popular, enfim, não pode ser encarada apenas como um ato formal, é um processo que visa cultivar um sentido de pertencimento e empoderamento na comunidade, ao valorizar as opiniões das pessoas envolvidas e as tomadas de decisões de forma consciente. Este trabalho, quando efetuado de maneira adequada,



contribui para fortalecer o tecido social, criar um ambiente de confiança e promover a conscientização sobre a garantia de direitos fundamentais. Nesse sentido, este atuar da Defensoria busca o efetivo envolvimento das comunidades na tomada de decisões e pode transcender a esfera jurídica, tornando-se um catalisador para a construção de sociedades mais justas e inclusivas.

6. ESTUDOS DE CASO

Para ilustrar a importância da escuta ativa e da participação popular, examinaremos alguns estudos de caso de programas bem-sucedidos de atendimento presencial da Defensoria Pública.

6.1. Estudo de Caso 1: Defensoria em Ação nos Quilombos

A Deliberação CS/DPGE 125/2017 fixou as atribuições e dispôs sobre a estrutura e organização dos órgãos do Sistema Integrado de Tutela Coletiva.

Ao fixar as atribuições dos órgãos de Tutela Coletiva, matéria tratada no art. 9º da mencionada norma interna, o Conselho Superior vislumbrou como necessária a construção de um **Plano de Trabalho**, designando-o como Plano de Ações e Metas, privilegiando a participação dos segmentos populares/comunidades envolvidas, por meio, inclusive, de audiências públicas e demais formatos de encontros participativos.

A proteção e efetivação de Direitos das Comunidades Tradicionais, dentre elas as Quilombolas, é um dos eixos temáticos da Tutela Coletiva.

Para implementar atividades e estratégias previstas nos Planos de Trabalho dos Núcleos Regionais de Tutela Coletiva, visando padronizar a atuação dos Núcleos, mediante a realização de diagnóstico dos serviços públicos disponibilizados, qualidade e alcance em todos os territórios quilombolas e verificar, presencialmente e com escuta ativa qualificada, suas carências e demandas.

Criou-se, assim, o projeto **“Defensoria em Ação nos Quilombos”**, em que, além de monitoramento de serviços públicos, a Defensoria ainda realizaria o atendimento jurídico individual dentro das comunidades.



Assim, elaborou-se um protocolo de atuação que pudesse ser seguido pelos Núcleos Regionais de Tutela Coletiva, a partir de: **i)** uma estrutura esquematizada da atuação; e **ii)** um modelo de formulário para a diagnóstico dos serviços públicos nas Comunidades,

O Projeto de Atendimento às Comunidades Quilombolas foi apresentado, em reunião, a representantes das comunidades e a membros da ACQUILERJ, momento em que foi ajustada a realização de um grande evento na sede da Defensoria Pública, com a finalidade de divulgar amplamente o Projeto às Comunidades Quilombolas.

Tal evento foi o Seminário de Direito Quilombola, realizado em 16 de setembro de 2022, na sede da Defensoria Pública, que contou com a participação de representantes de cerca de 20 Comunidades de Quilombos do Estado do Rio Janeiro, numa roda de escuta entre a Defensoria e outras instituições, como INCRA, ITERJ, MPF e DPU, dando-se o pontapé inicial ao projeto.

Foram então iniciados os procedimentos de visita e preenchimento dos formulários pelos Núcleos Regionais de Tutela Coletiva, concomitante às vistorias aos equipamentos públicos de cada uma das 52 Comunidades Quilombolas do Estado.

A primeira fase do Projeto consistiu no mapeamento das políticas públicas, por meio de visitas presenciais em cada uma das comunidades, em companhia da Ouvidoria Externa da Defensoria e de Defensores e Defensoras atuantes em Núcleos de Primeiro Atendimento, a fim de realizar a oitiva dos moradores acerca de suas demandas, com utilização do carro das coordenadorias regionais para deslocamento.

O segundo momento consistiu na realização de Ações Sociais promovidas pela Defensoria Pública para atendimento jurídico dentro dos próprios Quilombos, de modo a facilitar o acesso à Justiça, muitas vezes prejudicado pela distância das Comunidades dos centros urbanos, como também pela deficiência do transporte público ofertado.

A primeira Ação Social do Defensoria em Ação nos Quilombos ocorreu em 25 de março de 2023, na Comunidade Baía Formosa (Búzios), de forma regionalizada. Após, ainda foram realizadas Ações Sociais nos Quilombos Quilombá (Magé), Aleluia, Batatal, Cambucá e Conceição do Imbé (Campos dos Goytacazes), Machadinha



(Quissamã), Marambaia (Mangaratiba), Boa Esperança (Areal) e Prodígio (Araruama).

Ausência de serviços de saúde, falta de professores e profissionais da assistência social, acessos precários às comunidades, transporte público deficiente, dificuldade de escoamento de produção agrícola, saneamento básico ineficiente em todos os seus eixos, carência de políticas culturais em respeito às suas tradições e religiosidade, todos esses problemas foram encontrados, de forma mais ou menos grave, nas comunidades.

Identificar as questões e buscar soluções, ouvindo atentamente os reclamos da população quilombola, seja administrativa ou judicialmente, são papéis relevantes que vêm sendo desempenhados pela Defensoria nesse projeto, de viés antirracista e reparatório das desumanidades sofridas pela população negra do nosso país. Buscar excelência nos serviços públicos fornecidos a tal parcela da população é cuidar da preservação das comunidades negras que resistiram a todo tipo de violência, valorizando a cultura e ancestralidade brasileira, havendo, portanto, necessidade de haver atendimento permanente e diferenciado às comunidades por parte da Instituição.

6.2. Estudo de Caso 2: Comboio das Aldeias

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Ouvidoria Externa, Coordenadoria de Tutela Coletiva, Coordenadoria Geral de Programas Institucionais, 2º e 6º Núcleos Regionais de Tutela Coletiva, Ministério Público Estadual, ALERJ, órgãos municipais e o Conselho Estadual dos Direitos Indígenas (CEDIND-RJ) realizaram visitas técnicas nas 8 Aldeias do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2023, com o objetivo de realizar uma escuta qualificada, levar acesso à justiça e assegurar os direitos da População Indígena.

Foram realizadas visitas nas Aldeias Rio Pequeno e Itaxim, em Paraty, Mata Verde Bonita e Céu Azul, no Município Maricá e Sapukai, em Angra dos Reis.

Os atendimentos foram realizados em formato de rodas de conversa. Foi realizada uma escuta qualificada das lideranças locais, com a confecção de relatórios conjuntos, com os encaminhamentos. Ao longo das visitas, foram verificadas violações de direitos como



violência de Estado, omissão do Município e do Estado em relação ao acesso do direito a educação, saúde, saneamento básico, segurança alimentar e nutricional, além dos conflitos fundiários existentes do Município de Paraty.

A partir dos relatórios elaborados, a Defensoria Pública realizou uma atuação conjunta dos Núcleos Regionais de Tutela Coletiva, as Coordenações Temáticas e a Ouvidoria-Geral quanto às questões coletivas.

Também foram observadas demandas individuais, que foram atendidas pela Defensoria Pública da Comarca, com o respectivo encaminhamento do(a) usuário(a) ou com o projeto “Defensoria em Ação nas Aldeias”.

Em 2024, novas visitas estão sendo realizadas para analisar os impactos e avanços da atuação, verificar o surgimento de novas demandas e se as violações de direitos constatadas foram sanadas.

6.3. Estudo de Caso 3: Atendimento na comunidade do Karatê, Cidade de Deus

A Defensoria Pública, pela Ouvidoria Externa e Coordenadoria de Tutela Coletiva estiveram no dia 15/02/2023 na Cidade Deus para realizar atendimentos à população sobre violência de Estado. Ao longo da escuta, foi constatada que a Comunidade do “Karatê”, com uma população extremamente vulnerável, estava sofrendo com explosões de gás metano no solo.

O pedido de atuação na região chegou através da Federação de Favelas do Rio de Janeiro (Faferj) e de lideranças comunitárias locais que fazem parte do projeto Acesso à Justiça nos Territórios.

Durante o atendimento, os moradores levaram a equipe da Defensoria até as casas atingidas. Foi constatado que no local funcionava um lixão clandestino que, após ser aterrado, foi utilizado para a construção de inúmeras residências. Com o decorrer dos danos, sucessivas explosões de gás metano abalaram as estruturas de inúmeras construções. Algumas casas foram demolidas pelo Município e outras, interditadas pela Defesa Civil. Muitos moradores, no entanto, não foram inscritos em nenhum programa habitacional e, por falta de opção, permaneceram em suas casas, com risco iminente de desabamento.



Diante dos fatos constatados, foi realizada uma nova visita ao local, com o Núcleo de Terras e Habitação, NUTH, que atualmente acompanha as famílias atingidas.

7. CONCLUSÃO

O atendimento coletivo realizado no território busca não só a economia processual, evitando a judicialização de diversas demandas idênticas, em conformidade com os preceitos do Código de Processo Civil de 2015, como também alcança a população em situação de extrema vulnerabilidade, inclusive geográfica, na medida em que sequer conseguem chegar aos órgãos da Defensoria Pública. Outro foco importante é a participação da comunidade e da Defensoria Pública junto aos gestores do Poder Executivo e Legislativo, na construção e melhoria de políticas públicas em favor desses grupos.

É importante enxergar a comunidade em sua integralidade, identificando problemas e suas principais demandas, além das violações de direitos decorrentes de ações ou omissões do Estado, normalmente toleradas pelo poder público e até mesmo pela população, especialmente quando esta permanece sem as devidas orientações jurídicas, as quais são de dever da Defensoria serem prestadas.

A visita ao território, com atendimentos coletivos, permite a realização da escuta qualificada, prevista pela OIT 169 e a participação da coletividade na tomada de decisões, conforme preceitua o Acordo de Escazú.

Embora tais normas sejam direcionadas a povos indígenas e a questões ambientais, devem nortear a atuação coletiva da Defensoria Pública em todos os ramos. A legitimidade prevista pelo art. 5º, II, da lei 7347/95 deve ser interpretada à luz do artigo 143 da CF, sobretudo após a EC 80/2014.

Promover direitos humanos e acesso à justiça exige a realização de consulta prévia e qualificada dos titulares do direito, que não podem ser tratados como “tutelados”, no sentido estrito previsto pelos artigos 1.728 a 1766 do Código Civil.



REFERÊNCIAS

ANADEP – Associação Nacional das Defensores e Defensores Públicos. Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade. **XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Santiago, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai**. San José, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/25ecf2789dfd641e1ec8f520762ac220.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**. San José, 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/dd8a cea6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname**. San José, 2007. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras**. San José, 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_305_esp.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.



CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam**. San José, 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**. San José, 2022. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/comunidades_quilombolas_de_alcantara.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

LIMA, Mariana Carvalho de Paula de. Vulnerabilidade, desativação do direito e reinvenção por intermédio da Defensoria Pública. In: SIMÕES, Lucas Diz; MORAES, Flávia Marcelle Torres Ferreira de; FRANCISQUINI, Diego Escobar (Orgs). **Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MAIA, Maurílio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes e distinções, ordem e progresso. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 986, p. 27-61, dez. 2017

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

VITORELLI, Edilson e BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. Editora JusPodvm, São Paulo, p. 27-61, 2022.



A TUTELA DOS INVISÍVEIS

Mirela Assad Gomes¹

Resumo: Reintegração de posse em Itaguaí. Pessoas desprovidas de moradia invadem terreno particular. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro como protagonista na condução do caso. Coordenadoria da Tutela Coletiva da DPRJ liderando a atuação de vários órgãos da DPRJ. Descrição do processo de negociação com as partes envolvidas. Individualização dos ocupantes através de escuta qualificada. Diagnóstico de exclusão social. Solução do litígio através de acordo judicial. Contracautelas acordadas. Desocupação do local de abrigamento de forma pacífica.

1. INTRODUÇÃO

Esse artigo é uma narrativa de um caso prático no qual a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro atuou com o protagonismo da Coordenadoria de Tutela Coletiva. O registro desta atuação institucional tem por finalidade fazer uma provocação reflexiva sobre o problema do déficit habitacional e da exclusão social de parte da população brasileira e constatar a importância da atuação da Defensoria Pública do Estado do RJ, através dos núcleos regionais de Tutela Coletiva.

O caso envolve a reintegração de posse de um terreno particular, em Itaguaí, e envolveu mais de 300 pessoas. O deslinde da causa demandou a atuação de vários órgãos públicos e muita mediação entre as partes envolvidas, através de incontáveis reuniões.

Foi uma atuação prática que teve como resultado muito mais do que uma reintegração de posse e a desocupação de um abrigo provisório. O verdadeiro resultado dessa atuação foi uma reflexão provocada, em todos os profissionais envolvidos no caso, sobre um problema social flagrante e recorrente em nossa sociedade. Afinal, o déficit habitacional, a falta de acesso à moradia para uma grande parcela da nossa população é a raiz de muitos problemas sociais com os quais convivemos.

¹ Defensora Pública do Estado do RJ



Esse caso pode ter sido apenas mais uma reintegração de posse sob os olhos de alguns, mas, para tantos outros, foi uma grande oportunidade de aprendizado e reflexão sobre o que podemos fazer para mudar este cenário. Não há como passarmos ilesos pela tempestade de injustiças, dores e exclusão social que assolou este episódio.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro demonstrou absoluta habilidade na condução do caso, desde o primeiro dia da invasão até a data final da desocupação do local de abrigo, que ocorreu de forma pacífica, quando todos, então, deixaram o colégio que serviu de abrigo, evitando conflitos, tais como os que ocorreram quando da reintegração de posse do terreno. A atuação institucional teve como foco, durante todo o desenrolar do caso, a promoção do mínimo de dignidade para as pessoas ali envolvidas, todas desprovidas de moradia, desde o momento em que foram retiradas do terreno, prolongando-se ao longo dos meses em que permaneceram abrigadas no colégio e mesmo após a desocupação do local de abrigo, durante o tempo em que as precauções acordadas estavam sendo cumpridas.

2. SOB A SOMBRA DAS PALMEIRAS. À MARGEM DA SOCIEDADE

Minha terra tem palmeiras
Onde canta o Sabiá
As aves, que aqui gorjeiam,
Não gorjeiam como lá
(Gonçalves Dias. 1957)

Num amanhecer de 01 de maio de 2021, um terreno em Itaguaí, de propriedade da PETROBRAS, mudou sua paisagem. Outrora ostentava lindas palmeiras e nenhum habitante. De repente, foi ocupado, inicialmente, por cerca de 300 pessoas e, ainda assim, continuou ostentando suas lindas palmeiras, permanecendo a ausência de habitantes. Sim, nenhum habitante, uma vez que aquela coletividade que ali acampava simplesmente ocupava, mas não habitava. Aliás, não habitava lugar algum, pois seu estado permanente de “não habitar” levou aquela coletividade de pessoas



a ocupar aquela linda área de terra convidativa para qualquer olhar desejoso por um teto para morar.

Foi impactante assistir os noticiários da TV raiarem aquele dia registrando a chamada invasão de um terreno da PETROBRAS. Assistíamos atônitos aquela coletividade ali instalada em barracas de plástico improvisadas. Eram muitas pessoas, adultos, idosos e crianças, compartilhando tendas e organizando uma cozinha comunitária para acolher a todos. Este acampamento recebeu o nome de “Acampamento de Refugiados 1º de Maio”.

Num primeiro momento, o noticiário dos jornais e televisão, bem como órgãos do poder público, procuravam analisar a situação ali instalada e verificar se aquela coletividade de pessoas tinha razão ou era detentora de algum Direito. Em outras palavras, aquela coletividade de pessoas estava sob julgamento de olhares alheios que sequer conheciam suas histórias de vida. Ora, mas o que tem a ver conhecer a história de vida de uma pessoa para saber se ela é detentora de algum direito ou não? Afinal de contas, seriam “invasores de propriedade privada”. Realmente o são. De fato, invadiram uma propriedade privada. E é aí que vem a importância de conhecer a história de vida de cada uma destas pessoas. Quem invadiu aquela propriedade privada? Seriam pessoas incluídas na sociedade e com acesso às garantias mínimas existenciais? Ou seriam pessoas que não tinham emprego algum ou que trabalhavam na economia informal para sobreviver, pessoas que não tiveram acesso à educação ao longo da vida, uma vez que, desde muito cedo, precisaram ingressar na economia informal para sobreviver e sustentar suas famílias, pessoas que jamais tiveram uma moradia e sempre dependeram de ajuda de terceiros para terem um teto ou precisaram viver em situação de rua. Enfim, pessoas que nunca foram sonhadas pela sociedade. Neste momento, peço licença para usar uma expressão em homenagem ao belíssimo documentário *Nunca me sonharam*¹, que retrata com fidelidade o que é nascer, crescer e viver sem ter sido um projeto de vida desejado pela sociedade. Nesta obra, de beleza única, um jovem pobre e muito humilde, do interior do nosso Brasil, diz uma frase impactante, ao afirmar que nunca o sonharam como alguém importante para a nossa sociedade, citando vários exemplos. E foi exatamente esta a primeira pergunta que nós, Defensores Públicos, fizemos ao



olharmos para cada pessoa que ocupava aquele terreno. Quem são vocês? Nossa sociedade já sonhou com algum de vocês ocupando um lugar proeminente? Vocês são detentores de algum Direito?

É certo que, pela natureza de nossa missão institucional como Defensores Públicos, nós não julgamos ninguém. Nós, Defensores Públicos, enxergamos todas as pessoas, especialmente, as invisíveis.

Naquele primeiro dia, após a invasão do terreno da PETROBRAS, foi exatamente isso que fizemos. Enquanto muitos vociferavam que medidas urgentes precisavam ser tomadas para retirar os invasores do local e devolver a propriedade para quem de direito, nós, Defensores Públicos, dávamos nomes para cada pessoa que ali estava, retratávamos suas histórias de vida e mostrávamos que, embora não tivessem direito algum sobre aquela propriedade, eram sim, detentores de muitos direitos que jamais foram oferecidos pela nossa sociedade, pelo menos para aquela casta de invisíveis.

Este processo de revelação de cada existência não foi fácil. Havia inúmeras provas documentais na petição inicial de reintegração de posse que demonstravam a ocorrência da invasão da propriedade da noite para o dia, apontavam lideranças do movimento de ocupação que tinham envolvimento político e sindical e pré-julgavam aquelas pessoas como invasores que estariam em atuação sob ordens de uma liderança organizada.

À despeito de todas as provas supracitadas, uma coisa permanecia inabalável e com igual veracidade dos fatos deduzidos na petição inicial: todas aquelas pessoas eram detentoras do Direito de serem incluídas na sociedade e amparadas pelo mínimo existencial para a sua sobrevivência. E aí é que está o cerne de todo o trabalho que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro fez neste episódio, deu luz aos direitos dos invisíveis. Enquanto, de um lado, muitos enxergavam apenas os direitos de quem teve a propriedade esbulhada, de outro lado, Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro enxergavam o Direito de quem nunca foi incluído na sociedade, ou melhor, parafraseando a obra supracitada, o direito de quem nunca foi sonhado pela sociedade.

Portanto, o primeiro momento deste episódio de invasão de uma propriedade privada foi exatamente a dicotomia que ali se instalou. Ao mesmo tempo em que se via uma coletividade de pessoas, ao mesmo tempo se constatava que ali não havia

ninguém. Sim, ninguém. Aquelas pessoas acampadas, rotuladas como invasoras, eram uma coletividade de invisíveis para a sociedade. Pessoas que nunca foram vistas por alguém, que nunca ocuparam espaços na sociedade e que nunca tiveram acesso ao mínimo existencial necessário para conferir dignidade à pessoa humana.

É um paradoxo enxergarmos uma multidão de pessoas e ao mesmo tempo não enxergarmos ninguém. Isto é um fiel retrato do apagamento social, que por vezes encobre os olhos, até mesmo, daqueles que zelam pelo Direito e promovem políticas públicas.

A Coordenadoria de Tutela Coletiva comandou diversos órgãos de atuação da Defensoria Pública do RJ para, naquele cenário de injustiça social, garantir os direitos fundamentais daquela coletividade de pessoas.

A Lei Complementar Federal nº. 132/09 consolida a atuação da Defensoria Pública no cenário da tutela coletiva, corroborando os termos da Lei 11.488/07, que incluiu, no artigo 5º da lei 7.347/85, a Defensoria Pública como legitimada para a propositura de ação civil pública. É indiscutível que o papel constitucional da Defensoria Pública, para atingir seus fins, precisa de legitimidade para atuar na tutela coletiva.

O caso em tela não demandou ajuizamento de ação civil pública e nem assinatura de termo de ajustamento de conduta, mas demandou atuação em defesa de uma coletividade de pessoas detentoras de direitos individuais homogêneos.

Figura 1: Assentamento em Itaguaí



Fonte: Teixeira (2021)



3. UMA BATALHA DE OLHOS VENDADOS. COMO SE LUTA EM PROL DE QUEM É INVISÍVEL?

Tão logo a instituição da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro tomou conhecimento da denominada “invasão”, de imediato reuniu uma equipe para atuar. Sabíamos que ali haveria uma coletividade de pessoas clamando por direitos sociais. A situação era tensa e reclamava muita cautela e rapidez, simultaneamente.

Em se tratando de direitos de uma coletividade de pessoas, a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro destacou a Coordenadoria de Tutela Coletiva para liderar o trabalho. A atuação institucional foi extremamente organizada e contou com o apoio do Núcleo de Direitos Humanos, Núcleo de Terras e Habitação, Coordenadoria de Mediação e Práticas Extrajudiciais, Núcleo de Fazenda Pública, Coordenadoria de Infância e Juventude, Coordenadoria de Defesa Criminal, Coordenadoria Cível e da Ouvidoria Geral interna da DPRJ, além de vários Defensores Públicos, servidores, estagiários, residentes jurídicos, motoristas e técnicos de diversos órgãos de atuação. Todos uniram forças para entrar em campo e enfrentar uma batalha com os olhos vendados, afinal de contas, neste momento inicial, ainda não sabíamos o que iríamos enfrentar.

A primeira etapa desta difícil batalha foi darmos voz e imagem para aquela coletividade de invisíveis. Num primeiro momento, as partes e órgãos governamentais envolvidos na situação imaginavam que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro estaria ali atuando em defesa dos “invasores”. De plano, já rechaçamos a rotulação de “invasores” e afirmamos que se tratava de pessoas excluídas da sociedade, desprovidas do mínimo existencial e que precisavam ser ouvidas e respeitadas. A equipe da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ali presente lutava por direitos sociais e reiteradamente expunha o significado daquela ocupação nas etapas de negociação com os interessados. Nenhum daqueles ocupantes pretendia se apropriar daquele belo terreno que abrigava um palmeiral, todas aquelas pessoas gritavam para serem ouvidas e vistas, lutavam coletivamente pelo reconhecimento de sua existência como miseráveis esquecidos pela sociedade. Entender seus anseios



era uma tarefa realizável apenas por aqueles que seriam capazes de retirar o véu de Ísis. Nós, Defensores Públicos, éramos estes.

A primeira negociação para tratar da desocupação do terreno da PETROBRAS foi o acolhimento daquela coletividade de pessoas num local seguro e com abrigo para, posteriormente, negociarmos os seus Direitos. Sim, todos ali tinham Direitos, ainda que não fosse sobre aquela propriedade. Onde acolher aquelas 300 famílias?

Como dizem os mestres educadores: a educação salva. E mais uma vez salvou. Todos os ocupantes, chamados invasores, foram abrigados num CIEP – Centro Integrado de Educação Pública. O CIEP 496 tornou-se um lar temporário para mais de 300 pessoas desacolhidas pela sociedade. De fato, a educação salva, mas um CIEP não é local para abrigamento de pessoas desprovidas de moradia. As condições ali eram precárias. Não havia chuveiro, não havia local para armazenamento de bens pessoais e alimentos, não havia privacidade individual e/ou familiar, não havia espaço para realização de refeições e os problemas no esgotamento sanitário eram recorrentes com alagamentos dos banheiros.

A segurança dos abrigados era prioridade neste primeiro momento e, para tanto, houve intensa negociação com as partes envolvidas, no sentido de promover o fornecimento de alimentação, água, itens de higiene e itens básicos para que aquelas pessoas pudessem habitar um colégio como se fosse um abrigo.

4. ACOLHIDOS NUM CIEP. A EDUCAÇÃO SALVA VIDAS. A ESCOLA CUMPRINDO SEU PAPEL SOCIAL EM INTENSIDADE MÁXIMA

Há escolas que são gaiolas e há escolas que são asas. Escolas que são gaiolas existem para que os pássaros desaprendam a arte do voo.

Pássaros engaiolados são pássaros sob controle. Engaiolados, o seu dono pode levá-los para onde quiser. Pássaros engaiolados sempre têm um dono. Deixaram de ser pássaros. Porque a essência dos pássaros é o voo.

Escolas que são asas não amam pássaros engaiolados. O que elas amam são pássaros em voo. Existem para dar aos pássaros coragem para voar. Ensinar o voo, isso elas não podem fazer, porque o voo já nasce dentro dos pássaros. O voo não pode ser ensinado. Só pode ser encorajado (Alves, 2001).



No primeiro dia, dentro daquele colégio, havia uma coletividade de pessoas invisíveis. Aos poucos, aqueles invisíveis foram sendo descortinados e por detrás de cada véu, cada rosto recebeu um nome. Foi um lindo processo de acolhimento e respeito. A equipe da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, acampada na quadra esportiva do CIEP, organizou várias mesas para atendimentos dos acolhidos e, em cada uma, vez por vez, foram sendo recebidas as pessoas, que já não mais eram chamadas de invasores. Cada pessoa era entrevistada por um integrante da nossa equipe e os relatos e a qualificação pessoal e familiar eram reduzidos a termo em formulários. Todos tiveram seus nomes e identidade revelados, ou melhor, visibilizados. E, a partir de então, aquele CIEP ganhou ares iluministas e o respeito se fez presente. Nenhum órgão do Poder Público ousava entrar ali para expulsá-los, mas sim, para ouvi-los. Nós, Defensores Públicos, estivemos presentes naquele CIEP todos os dias, atuando em revezamento de equipe e sem deixar de ampará-los um único dia.

Não foi um processo leve e romântico. Foi difícil, árido e duro. Ouvimos relatos de dor, injustiça social, desesperança e pedidos de socorro. A cada formulário que preenchíamos, revelávamos uma existência. Num primeiro momento, enxergamos cada existência individualmente, posteriormente, reunimos alguns dos formulários em pequenos grupos, uma vez que foram identificados núcleos familiares ali abrigados.

Importante esclarecer que o preenchimento dos formulários não foi um mero ato mecânico visando a um cadastramento. A preocupação primordial, naquele momento, era fazer uma escuta qualificada. Cada pessoa atendida precisava ser ouvida com muita empatia. Suas histórias de vida eram importantes para nós, Defensores Públicos, que, por vezes, identificávamos, naquela escuta empática, outras demandas que poderiam atender às necessidades de cada um. Algumas pessoas não tinham documentos de identificação civil, algumas não eram sequer registradas civilmente, muitas não tinham acesso aos programas assistenciais oferecidos pelo governo, quer por falta de documentação, quer por falta de informação. Enfim, para muito além do problema de falta de uma moradia, havia uma série de situações particulares a serem conhecidas e tratadas. Foi um momento oportuno para oferecermos apoio judicial e extrajudicial para todos ali presentes.



Feita a identificação individual de cada pessoa e reunidas as famílias, partimos para a elaboração de uma planilha como forma de controlar o acesso das pessoas ao local de abrigamento e evitar que pessoas que não fizeram parte da ocupação inicial tentassem se valer do movimento social originariamente ali instalado.

Vale destacar que as pessoas entravam e saíam do CIEP diariamente para cumprir suas rotinas de vida. Todos tentavam ganhar seu dinheiro, em geral, na economia informal, e precisavam sair pela manhã e retornar à noite para aquele abrigo provisório. Havia um horário máximo combinado para o acesso ao CIEP e, assim, foi possível estabelecer uma regra de convivência.

As pessoas ali abrigadas, cerca de 300, eram representadas por uma liderança composta por um grupo escolhido por eles próprios. Isto facilitava o diálogo entre as partes, bem como as negociações com poder executivo municipal, com os órgãos do estado e com a iniciativa privada, todos envolvidos no caso.

Durante as reuniões iniciais, realizadas com todas estas partes envolvidas, tivemos como primeira preocupação emergencial providenciar a sobrevivência dos abrigados naquele CIEP. Para isto, negociamos o fornecimento de alimentação através de “quentinhas” (café, almoço, lanche da tarde e jantar), colchonetes, banheiros químicos, fraldas infantis e produtos de higiene e limpeza. Também foi articulada junto à municipalidade a vacinação contra COVID-19 para os abrigados, uma vez que ainda estávamos sob os riscos da pandemia naquela ocasião.

Quando mencionamos a negociação acima, é importante destacar que isto ocorria através de inúmeras reuniões virtuais com a PETROBRAS e órgãos do Poder Público. Logo na primeira reunião, ouvimos, de uma das partes envolvidas, quase que um pedido de socorro, uma vez que afirmaram que a Defensoria Pública tinha larga experiência neste tipo de atuação e saberia como conduzir o deslinde da causa. De fato, a Defensoria Pública possui expertise em atuações desta natureza, porém, nenhum caso de reintegração de posse se repete em idênticas condições. Portanto, não atuamos seguindo protocolos ou manuais de instrução. Nossa atuação, neste tipo de situação, começa a partir de uma análise do caso em tela, quando, então, buscamos conhecer a situação fática a partir de uma escuta qualificada das pessoas. A partir deste momento, iniciamos uma atuação coletiva que é construída para o caso específico, de

acordo com a demanda ali apresentada. O grande desafio para nós, Defensores Públicos, neste tipo de situação, é, primordialmente, garantir a segurança das pessoas naquele espaço de tensão, até o deslinde da causa, o que pode durar dias ou até meses, e assegurar que nenhum direito deixe de ser tutelado.

Dentro do CIEP 496 havia um risco constante de conflitos. Os conflitos poderiam surgir dentre os próprios abrigados, uma vez que o diálogo entre estes e as suas lideranças nem sempre chegava a um consenso e, também, poderiam surgir externamente, uma vez que a pressão dos interessados na desocupação do local era intensa. A Defensoria Pública mediava os conflitos e pressões internos e externos, ininterruptamente, dia após dia.

Figura 2 - Famílias Desalojadas de terreno da PETROBRAS ocupam escola em Itaguaí



Fonte: Teixeira (2021)

5. A TENSÃO DA LONGA ESPERA. FAMÍLIAS AGUARDANDO UMA RESPOSTA. A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DANDO VOZ AOS INVISÍVEIS

Foram cerca de três meses de abrigo daquelas pessoas dentro do CIEP 496. Dias intermináveis e tensos.

As pessoas ali abrigadas, durante todo o tempo, indagavam à equipe da Defensoria Pública o que elas “ganhariam”. Todos ali sabiam que não tinham direito a qualquer indenização decorrente



da reintegração de posse do terreno que haviam invadido e que fora reintegrado à PETROBRAS. Ao mesmo tempo, todo ali também sabiam que o nosso Estado Democrático de Direito lhes devia uma inclusão social com o mínimo existencial, nos termos assegurados pela nossa Carta Magna. Afinal, que Direito era devido a estas pessoas?

A atuação da Coordenadoria da Tutela Coletiva da Defensoria Pública foi de fundamental importância para dar luz aos Direitos dos invisíveis. Se, por um lado, a situação fática não lhes assegurava direito algum, afinal de contas eram apenas invasores de uma propriedade privada, por outro lado, a situação social lhes devia uma infinidade de direitos. Nosso hercúleo trabalho naquele momento era mostrar que sim, todos ali eram credores de direitos sociais sonegados pelo Estado. A Coordenadoria da Tutela Coletiva pautou todos os diálogos com as partes envolvidas no sentido de mostrar que, embora não houvesse uma obrigação legal de indenizar aquelas pessoas, havia uma obrigação moral. A desocupação pacífica daquele colégio dependia deste entendimento pelas partes envolvidas. Poder público e iniciativa privada precisavam compreender que aquele aglomerado de pessoas abrigadas naquele colégio não seria dissipado pacificamente sem que uma contracautela lhes fosse ofertada. E aqui repisamos a afirmação de que esta contracautela não era devida legalmente, mas moralmente. Após muitas reuniões e diálogos, isto foi compreendido.

Quando as partes envolvidas entenderam que algo deveria ser assegurado para aquelas pessoas abrigadas, pela primeira vez, aqueles invisíveis foram enxergados como cidadãos. Dar visibilidade a uma coletividade de invisíveis é como dar à luz a um processo de inclusão social.

Importante mencionar que não importa o que cada uma daquelas pessoas recebeu materialmente. O que realmente importa é que todas aquelas pessoas deixaram o local de abrigo reconhecidas como cidadãos e com dignidade e respeito. E diga-se, ainda, deixaram aquele local como credores de Direitos Sociais devidos pelo Estado Democrático de Direito. A desocupação do CIEP 496 ocorreu pacificamente.

Os abrigados, quando chegaram no CIEP 496 no primeiro dia, eram invisíveis, sem nome e sem fazerem jus a qualquer Direito.

Ao deixarem o CIEP 496, já eram identificados pelos seus nomes e reconhecidamente como credores de Direitos Sociais devidos pelo Estado, não eram mais invisíveis.

Figura 3 - Abrigados no CIEP 496



Fonte: Foto de Yasmim Guastini, 2021

6. O DESFECHO DO CASO. UMA ESCOLA QUE DEU ASAS AOS SEUS ACOLHIDOS. UMA JUSTIÇA SOCIAL QUE AINDA NÃO ALCANÇOU O VÔO DA IGUALDADE

A atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro durante a reintegração de posse de Itaguaí trouxe à luz uma gama de reflexões e aprendizados.

A primeira reflexão foi a constatação de nossa impotência diante de um problema social que não poderíamos resolver naquele momento. Ali, atuamos de uma forma mais humana do que jurídica. Pouco tínhamos a oferecer para aqueles excluídos sociais que ansiavam por moradia, trabalho, acesso à saúde, educação, dentre outras necessidades para uma existência digna.

As partes envolvidas estavam focadas na desocupação pacífica daquele local, enquanto que a Defensoria Pública buscava



além disso, lutava por uma desocupação pacífica e digna. Mas o que seria dignidade naquele cenário?

O mínimo que pudemos fazer por aquelas pessoas foi conferir-lhes o reconhecimento de que eram cidadãos credores de direitos sociais sonegados pelo Estado. Isso parece pouco, mas é muito. Aquelas pessoas não poderiam deixar aquela ocupação simplesmente enxovalhadas e rotuladas como invasoras. Ali foi preciso uma atuação plena da Defensoria Pública na defesa daquela coletividade. Foi possível negociar algumas contracautelas para garantir a desocupação pacificamente. Em que pese não se tratar de qualquer forma de indenização, o oferecimento de um apoio material, ainda que simbólico, permitiu que aquelas pessoas desocupassem aquele colégio sendo tratadas pelos seus nomes e com suas identidades reconhecidas. Sim, todos ali eram cidadãos.

A equipe da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro conseguiu consolidar os dados levantados a partir das entrevistas e escutas qualificadas e gerou um relatório com as seguintes informações acerca daquela coletividade de pessoas abrigadas:

- 40% das famílias não possuíam moradia própria ou alugada. Ou seja, eram, em sua essência, pessoas que viviam em situação de pobreza extrema, com vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, sem moradia convencional regular. Os outros 51% também não possuíam moradia própria, e dependiam do pagamento de aluguel.
- As famílias computavam 96 crianças e adolescentes, 14 idosos e 21 pessoas com deficiência;
- 36% não recebia qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 46% auferiam auxílio emergencial e 44% bolsa família, o que denota a extrema vulnerabilidade das pessoas “acolhidas”. Durante as visitas ao CIEP 496, os Defensores Públicos eram abordados sobre como eles poderiam viver com cerca de R\$ 300,00 e R\$ 89,00; que precisavam de um emprego pois tinham que comer, beber e ter onde morar.



- 94% das famílias entrevistadas perderam bens durante a desocupação;
- 27% das famílias entrevistadas perderam documentos durante a desocupação;
- 58% das famílias entrevistadas relataram ter sofrido alguma agressão física ou verbal no ato da reintegração de posse;
- 173 pessoas relataram que possuíam origem no Município do Rio de Janeiro.

Esse diagnóstico foi capaz de retratar uma realidade de exclusão social e sem perspectiva de solução.

As políticas públicas habitacionais ainda estão muito longe de assegurar o direito de moradia à população. Episódios de ocupação de terras são recorrentes e assim o continuarão sendo por muito tempo. O déficit habitacional do Brasil ainda grita por uma solução.

7. O FUTURO DAS CRIANÇAS ABRIGADAS NO CIEP 496. LUGAR DE CRIANÇA É NA ESCOLA, NÃO PARA MORAR, MAS PARA ESTUDAR

Nosso aprendizado neste caso foi bastante doloroso. Nós, Defensores Públicos, temos o privilégio de termos contato direto e humanizado com nossos jurisdicionados no exercício de nossas funções. Esse contato próximo que estabelecemos com cada um daqueles abrigados, nos permitiu conhecer histórias de vidas singulares. Conhecemos pessoas e famílias. Naquela quadra esportiva do CIEP 496, os rostos invisíveis começaram a ganhar identidades e ali conhecemos pessoas incríveis. A cada entrevista que fazíamos era uma existência que revelávamos e assim víamos uma repetição de histórias de sofrimento que eram replicadas a cada geração.

Era impossível não refletir sobre o futuro daquelas quase cem crianças que estavam ali abrigadas com seus familiares. Enquanto conversávamos com os adultos, os pequenos corriam e brincavam inocentemente na quadra esportiva. Um pequeno de cabelos

cacheados e usando apenas fralda e meias corria alegremente e trazia seus amigos para serem apresentados pra nossa equipe. Olhávamos para seus cachos e seu sorriso feliz e pensávamos, silenciosamente, sobre qual o futuro que lhe aguardaria.

Eram muitas crianças ali abrigadas e ansiando por um futuro justo. Não há como acreditarmos que cumprimos o Direito a partir do momento em que logramos êxito na reintegração daquele terreno e na desocupação do colégio, ainda que de forma pacífica. O verdadeiro Direito não foi entregue àquelas pessoas, por isso a razão da nossa reflexão.

Figura 4 – Crianças no CIEP 496



Fonte: Acervo pessoal de Mirela Assad Gomes

Desejamos para cada criança que esteve abrigada naquela escola um futuro mais justo e digno. Será difícil explicar para aqueles pequeninos, ainda usando fraldas, que uma escola não é lugar para abrigar ou acautelar pessoas. Afinal de contas, para muitos destes pequenos esta vivência foi o primeiro contato deles com uma escola. Será difícil, após esta experiência vivida por eles, oferecer o entendimento de que escola é um local sagrado para libertar as pessoas. Ali não se abriga e não se acautela ninguém, ali se oferecem asas para a liberdade de cada um.



Toda essa narrativa do caso prático da reintegração de posse do terreno de Itaguaí veio permeada de muitas mensagens subliminares que não podem passar despercebidas. Os simbolismos estavam presentes o tempo todo e merecem a nossa atenção.

A primeira mensagem simbólica veio através das palmeiras presentes naquele terreno ocupado que, de imediato, nos remeteram à *Canção do Exílio*, do magnífico Gonçalves Dias. É um simbolismo que nos leva à reflexão sobre pertencimento. Qual o nosso lugar de pertencimento? Se a minha terra é um lugar que tem palmeiras, de certo é este o lugar o qual buscarei. E assim o fizeram os ocupantes. Buscaram seu pertencimento num terreno permeado de belas palmeiras. Estas pessoas foram ao encontro do seu lugar, ainda que simbolicamente.

A segunda mensagem simbólica veio através do local de abrigo destas pessoas após a desocupação do terreno, qual seja, uma escola. O solo sagrado da educação é a escola e a chave para a libertação é a educação. Todas estas pessoas excluídas da sociedade foram abrigadas numa escola. Aí vem a próxima reflexão, afinal, estavam todos acolhidos num CEIP, sob as asas da liberdade que nunca lhes fora oferecida ao longo de suas vidas. É uma imagem contraditória. Ao mesmo tempo em que vemos as pessoas abrigadas por detrás de grades de uma escola, vemos que estas pessoas estão dentro de um solo de libertação. O grito de socorro presente neste simbolismo demonstra que todos estavam aprisionados na invisibilidade da exclusão social e ali estavam clamando pela sua libertação, particularmente, através da inclusão social, a partir do acesso à educação.

É sempre importante observarmos os simbolismos de uma situação fática. O inconsciente de todos os envolvidos nesta situação buscou as mensagens que desejavam passar para a sociedade. O direito à moradia pode ter sido a questão de plano nesta causa, porém, tantos outros direitos sonogados pelo Estado restaram transparentes ali, dentre os quais, acesso à educação, saúde, alimentação, emprego, registro civil, etc.

A cada criança que por ali passou durante estes meses de abrigo, desejamos um retorno à escola, não para serem aprisionadas, mas para serem libertadas de um ciclo de exclusão social que seus familiares experimentaram ao longo de suas vidas.



Desejamos que estas crianças, ao ingressarem numa escola, futuramente, possam enxergar asas e não grades.

Sem qualquer modéstia podemos afirmar que este é o papel das Defensorias Públicas insculpido no artigo 134 da Carta Magna.

Merece o alerta, no entanto, que a atuação exitosa da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, neste caso, não significa uma cessação dos episódios de invasão de terras particulares. Como já mencionado acima, o problema da exclusão social demanda atuação eficaz dos governantes na promoção de políticas públicas. Portanto, enquanto houver omissão do Poder Público em promover programas habitacionais, programas de acesso à educação, emprego e saúde, a massa de excluídos sociais permanecerá em ascensão e recorrentes episódios de invasão de terras ocorrerão.

Por fim, merece destaque a importância da nossa atuação institucional através da Coordenadoria de Tutela Coletiva, que é de extrema relevância social, tanto na esfera judicial quanto extrajudicialmente. O fortalecimento das Defensorias Públicas tem como um de seus pilares a sua legitimação para atuação coletiva. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro provou isto na sua importantíssima atuação na condução da reintegração de posse em Itaguaí.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rubem. Gaiolas ou asas? **Ensino Superior**, São Paulo, 10 set. 2011. Notícias. Disponível em: <https://revistaensinosuperior.com.br/2011/09/10/gaiolas-ou-asas/>. Acesso em: 12 ago. 2010.

DIAS, Antônio Gonçalves. **Poesias completas**. São Paulo: Saraiva, 1957.

TEIXEIRA, Mônica. Prefeitura de Itaguaí pressiona estado para retirar de Ciep sem-teto desabrigados após reintegração de posse de terreno. **G1**, Rio de Janeiro, 04 ago. 2021. Seção Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/04/prefeitura-de-itagua-i-pressiona-estado-para-retirar-de-ciep-sem-teto-desabrigados-apos-reintegracao-de-posse-de-terreno.gh.html>. Acesso em: 25 out. 2023;



DEFENSORIA PÚBLICA DE PORTAS ABERTAS: SISTEMATIZAÇÃO DE UMA EXPERIÊNCIA DE LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA POPULAR¹

Patricia Carlos Magno²

*Sempre vejo anunciados cursos de oratória.
Nunca vi anunciado curso de escutatória.
Todo mundo quer aprender a falar...
Ninguém quer aprender a ouvir.
Pensei em oferecer um curso de escutatória,
mas acho que ninguém vai se matricular.
Escutar é complicado e sutil.*

Rubem Alves³

*Gostei dessa postura que você chamou de “escutatória”
para reforçar que a oratória não basta,
mas eu quero saber mesmo é da “fazetória”.*

Parceira da Defensoria no Território, reunião virtual de 01.06.23

Resumo: Articulando a metodologia de sistematização da experiência, o objetivo geral do trabalho consiste em estudar o projeto do 4º Núcleo Regional de Tutela Coletiva da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro, intitulado “Defensoria Pública de Portas Abertas” (DPPA/4NREGT), no período de junho/2023 a abril/2024, para refletir sobre estratégias de diálogo permanente com a sociedade civil como pressuposto necessário de uma litigância estratégica popular. A partir da contextualização da experiência no quadro normativo institucional sobre tutela coletiva, situou-se o problema-desafio da atuação defensorial consubstanciado

¹ Dedico esse artigo à Malu (Maria Lúcia de Pontes), a quem todas as homenagens ainda seriam insuficientes.

² Defensora Pública. Doutora em Direito pela UFRJ. Co-coordenadora do Grupo de Pesquisa e Extensão Projeto Encruzilhadas: diálogos antirracistas (ESS/UFRJ). Pesquisadora vinculada ao Laboratório de Direitos Humanos (LADIH/UFRJ).

³ ALVES, Rubem. **O amor que acende a lua**. Campinas: Papirus, 1999, p. 65-72.



no problema “Como produzir uma atuação defensorial no âmbito coletivo dialogada com os destinatários do serviço público que fornecemos?” Na sequência, foram estabelecidas as conexões entre a tutela coletiva de direitos e o arcabouço constitucional segundo o qual a Defensoria Pública é instrumento e é expressão contra-hegemônica da democracia direta ou megafone de lutas por dignidade. Nesse contexto, a justiça foi tratada serviço público e o acesso à justiça estudado tridimensionalmente, para viabilizar uma análise da participação social e o controle externo da instituição e o impacto na política defensorial de tutela coletiva. Após a sistematização da experiência do DPPA/4NREGT, com destaque para a aliança com a Ouvidoria Geral, oportunidade na qual foi analisado em que medida o diálogo com a sociedade civil produziu o direcionamento do atuar defensorial, concluiu-se com proposições por uma política defensorial popular de tutela coletiva, alinhando o conceito de litigância estratégica popular.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS: CONTEXTUALIZANDO A EXPERIÊNCIA “DEFENSORIA PÚBLICA DE PORTAS ABERTAS”, DO 4º NÚCLEO REGIONAL DE TUTELA COLETIVA (DPPA/4NREGT)

A epígrafe deste artigo traz trecho da poesia de Rubem Alves, seguida de uma fala potente, recolhida durante a reunião virtual organizada pela Ouvidoria Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, realizada no dia 01.06.2024, articulada por solicitação da autora, para minha apresentação enquanto Defensora Pública mandatária para o período de junho/23 a abril/24. A finalidade era escutar a sociedade civil organizada nos municípios de Duque de Caxias, de Belford Roxo, de Nilópolis e de São João de Meriti, que compõe a base territorial de abrangência do 4 NREGT, tendo em vista o requisito previsto no edital de afastamento relativo à elaboração de plano de trabalho por cada defensor(a) público(a) de núcleo regional de tutela coletiva.

Apresentei-me, expliquei a finalidade do encontro e recorri à expressão de Rubem Alves sobre a “escutatória”, numa tentativa

de assumir um compromisso institucional subversivo de reverter a lógica do direito tão vinculada à oratória para me colocar na função de escuta, quando fui presenteada com a provocação “e a fazetória?”.

Figura 01 - Reunião AJT com 4 NREGT e Parceiras(os) da Defensoria no Território



Reunião AJT com 4^o NTC com Parceiras e Parceiros para apresentação da Patrícia Magno como nova defensora e escuta da sociedade civil na elaboração do plano de atuação



Rio de Janeiro, 1^o de junho de 2023

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral da DPERJ sobre a reunião do dia 01.06.2024; acervo 4 NREGT

A potente pergunta foi ecoando em diversos momentos e para além da reunião inaugural do período em que se deu o mandato que assumi. Ora, se exteriorizava em um “o que fazer?”, para, na sequência, se transmutar em um “como fazer?”.

Assumindo um ponto de partida crítico sobre o direito, que o compreende não como um fim em si mesmo, mas como um instrumental (dentre vários) de incidência nos processos históricos de lutas por dignidade⁴, está exatamente na “fzetória” o grande desafio da atuação defensorial, especialmente, na tutela

⁴ HERRERA FLORES, Joaquín, **A Reinvenção Dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.



coletiva. Insisto, com José Augusto Garcia de Sousa⁵, na “ideia de instrumentalidade da Defensoria”, porque ela “há de ser louvada na razão direta dos benefícios que conseguir oferecer a sua vasta clientela”. Daí o problema deste artigo girar ao redor da pergunta: como produzir uma atuação defensorial no âmbito coletivo dialogada com o(a)s destinatário(a)s do serviço público que fornecemos?

Um atuar da Defensoria Pública com potencial emancipatório⁶ não pode se dar em desconexão com uma postura de escuta ativa⁷ dos usuários e das usuárias do serviço público de assistência integral e gratuita que temos o dever constitucional de fornecer. O atendimento individual já tem um formato mais consolidado para viabilizar a escutatória, que se dá na forma casuística individual. Mas, como produzir espaços institucionais de escuta ativa para demandas coletivas, especialmente, em um contexto de interiorização da tutela coletiva, bastante recente, porque até 2020 era muito concentrada na capital?

Foi a necessidade de enfrentamento das inúmeras questões coletivas de saúde geradas a partir das demandas decorrentes da pandemia de COVID-19, que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro atendeu ao antigo chamado para continuar o processo de interiorização da tutela coletiva, estruturado em um Sistema Integrado de Tutela Coletiva, criado pela Deliberação do Conselho Superior n. 125, de 20 de dezembro de 2017⁸.

⁵ SOUSA, José Augusto Garcia de. A Defensoria Pública e o Código de Processo Civil de 2015: novos caminhos - e responsabilidades - para uma Instituição enfim essencial. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.) **Defensoria Pública**. Coleção Repercussões Do Novo CPC. Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 507.

⁶ MAGNO, Patrícia. Em busca do potencial institucional emancipatório da Defensoria Pública: reflexões e proposições sobre o desafio de construção de marcadores institucionais para incremento da tridimensionalidade do acesso à justiça. *In*: **Livro de Teses e Práticas Exitosas do XIV Congresso Nacional de Defensores Públicos. Tema: Defensoria Pública: Memória, Cenários e Desafios**. Rio de Janeiro: ANADEP, XIV CONADEP, 2019. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/LIVRO_DE_TESSES_2014.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

⁷ CORREIA, Ludmila Cerqueira. **Por uma Pedagogia da Loucura: Experiências de Assessoria Jurídica Popular Universitária no Contexto da Reforma Psiquiátrica Brasileira**. (tese-doutorado) Universidade de Brasília: Brasília, 2018.

⁸ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação SECS/DPGERJ nº 125, de 20 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro: DPGE, 2017. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/1dfb9c0c1b834f8c94726da2139f04eb.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.



Nesse sentido, para além dos 1º, 2º e 3º Núcleos Regionais que abrangiam 49 municípios⁹, mas deixavam de fora a região metropolitana, ou seja, todos municípios da Baixada Fluminense e o de São Gonçalo, que é o segundo mais populoso do estado, pode-se dizer que o chamado da pandemia foi atendido por intermédio da Res. DPGERJ n. 1056, de 11 de agosto de 2020¹⁰. No atual desenho institucional, os NREGT somam 8 (oito) órgãos e cada um deles tem uma abrangência territorial que engloba os demais 91 municípios do estado, excluída a cidade do Rio de Janeiro. A quantidade de entes federativos municipais varia de acordo com a população e complexidade, de modo que o 4 NREGT tem base territorial formada por 04 entes e o 1 NREGT, por 17 cidades. Não é um desenho definitivo, mas foi um primeiro passo.

Estamos tratando, portanto, de um novo campo de oferta de serviços e há, nos moldes do artigo 4º-A, da LC 80/94, um dever institucional em fornecer informação sobre localização e horário de funcionamento dos novos órgãos da Defensoria Pública, os NREGT. Amélia da Rocha¹¹ sublinha que foi dada especial atenção ao direito à informação de nossos usuários na reforma da LC 80/94, como “consequência direta da efetivação do princípio da publicidade que deve nortear a administração pública, exigência que é da transparência e da confiança”¹², além de problematizar que a desinformação é entrave importante ao acesso à Justiça. Contudo, a quem destinar a informação sobre os NREGT?

⁹ Confira-se a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução DPGE n. 960, de 18 de dezembro de 2018**. Rio de Janeiro: DPGE, 2018. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/8645-RESOLUCAO-DPGE-N%C2%BA-960-DE-18-DE-DEZEMBRO-DE-2018>. Acesso em: 02 jul. 2024.

¹⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução DPGERJ n. 1056, de 11 de agosto de 2020. Rio de Janeiro: DPGE, 2020. Disponível em: Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/10565-RESOLUCAO-DPGERJ-N-1056-DE-11-DE-AGOSTO-DE-2020>. Acesso em: 02 jul. 2024.

¹¹ ROCHA, Amélia Soares da. Os Direitos dos assistidos e a imprescindibilidade (Interna e Externa) da Instituição. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). **Uma Nova Defensoria Pública pede passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

¹² ROCHA, Amélia Soares da. Os Direitos dos assistidos e a imprescindibilidade (Interna e Externa) da Instituição. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). **Uma Nova Defensoria Pública pede passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p.126.



Entendo que seria muito recomendada uma aproximação institucional de lideranças comunitárias, entendidas enquanto pessoas que integram a noção de “sociedade civil organizada”¹³ e que já são referências em seus territórios. Assim, a partir delas, nos aproximamos das questões de índole comunitária e coletiva. Recorrendo à Lei Orgânica da Defensoria Pública (LC 80/94), o artigo 105-C estabelece que compete à Ouvidoria Geral “promover atividades de intercâmbio com a sociedade civil” (inciso V), “estabelecer meios de comunicação direta entre a Defensoria Pública e a sociedade” (inciso VI), assim como estimular os diversos órgãos da Defensoria a “atuar em permanente sintonia com os direitos dos usuários” (inciso VIII).

No caso do Rio de Janeiro, a Ouvidoria Geral da DPERJ e a Coordenação de Programas Institucionais da DPERJ estruturaram o “Programa de Acesso à Justiça nos Territórios” (AJT), que reconhece lideranças comunitárias como parceiras oficiais da Instituição. Os “parceiros da Defensoria” e as “parceiras da Defensoria” são capacitadas para ajudar na defesa dos direitos dos moradores de áreas periféricas e contam com suporte para lidar com situações de hipervulnerabilidade. A rede que os reúne foi lançada em agosto de 2022 e cria “uma via de mão dupla que permite o acesso das pessoas à Defensoria Pública e o acesso da Defensoria Pública no território”¹⁴.

No documento pedagógico trabalhado no curso formativo AJT, resta especificado em que consiste a atuação como parceiro(a) da Defensoria no território:

(a) A atuação como parceiro da Defensoria Pública consiste:
a.1 – A Defensoria Pública fornecerá, sem nenhuma cobrança de valores, capacitação sobre orientações básicas de acesso à justiça;

¹³ FALS BORDA, Orlando. *Cómo Investigar la Realidad para Transformarla*. In: **Una Sociología Sentipensante para América Latina**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160308051848/09como.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2023.

¹⁴ Referência ao despacho de abertura do procedimento SEI E-20/001.007441/2022 que institucionaliza a AJT, a partir da demanda de ampliação do Programa Defensoria em Ação nas Favelas e da premente necessidade de espalhar a educação em direitos das comunidades periféricas e vulnerabilizadas, na modalidade de capacitação para aprofundar o acesso à justiça. O programa “consiste na adoção de medidas institucionais para superar obstáculos no acesso ao Sistema de Justiça, notadamente aos serviços prestados pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 5º, LXXIV e 134, ambos da Constituição Federal, tendo como foco territórios onde existe uma grande falta de serviços públicos de qualidade e inúmeros fatores que dificultam o acesso à justiça.”



- a.2 - A Defensoria Pública fornecerá suporte com canais de acesso à informação para casos de hipervulnerabilidade;
- a.3 - A Defensoria Pública promoverá no território rodas de conversa e oficinas de educação em direitos sobre diversos temas;
- a.4 - Colaboração com a Defensoria Pública no acesso ao território para realizar diligências e atendimentos em prol dos direitos dos moradores envolvidos, inclusive visita técnicas necessárias para dar andamento nos trabalhos de defesa dos interesses jurídicos dos moradores do local atendidos pela Defensoria Pública, em especial visitas técnicas do Núcleo de Engenharia Legal da Defensoria Pública;
- a.5 - Atuação no território como multiplicador de conhecimento do uso do aplicativo institucional “Defensoria RJ”¹⁵

Nesse contexto de diálogo do 4 NREGT com a Ouvidoria, somado à bela experiência desenvolvida há décadas atrás, muito antes da LC 132 ter enunciado que uma “Nova Defensoria Pública pedia passagem”¹⁶, pela colega – hoje defensora pública aposentada – Maria Lúcia de Pontes, foi que me inspirei para apresentar, no plano de trabalho do 4 NREGT, a experiência que este artigo tem a missão de sistematizar, utilizando a metodologia de Raúl Mejía¹⁷.

No início dos anos 2000, travei contato com a defensora que adotou a prática, que com a constância se tornou um hábito e, pode-se dizer, acompanhada de Berger e Luckmann¹⁸, se *institucionalizou* no Núcleo de Terras e Habitação (NUTH). Era a seguinte: uma vez por mês, na última sexta-feira, após o almoço, Maria Lúcia aguardava a liderança que quisesse buscá como algo –la para discutirem questões de natureza coletiva e de segurança da posse. Por vezes, ela atendia 2 lideranças. Por vezes, ela atendia 50. O comportamento defensorial de deixar a “porta aberta”, em dia pré-fixado, me marcou como uma experiência exitosa, digna de ser replicada. Replicação que exigiu

¹⁵ Procedimento SEI E-20/001.007441/2022, E-book AJT.

¹⁶ SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública pede passagem**: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

¹⁷ RAÚL MEJÍA, Marco. **Sistematización**: Una forma de investigar las prácticas y de producción de saberes y conocimientos. La Paz, Bolívia: Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, 2012; RAÚL MEJÍA, Marco. Sistematización de Experiencias: Diagnóstico de La Realidad, Una Forma de Conocer”, **Revista Tarea, Lima**, n.28, p. 39-45, 1992. Disponível em: https://tarea.org.pe/wp-content/uploads/2017/04/Tarea_28_39_Marco-Raul_Mejia.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

¹⁸ BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social Da Realidade**. Petropolis: Editora Vozes, 2013.



algumas adaptações, uma vez que – diversamente do NUTH – o NREGT tem atribuição vastíssima e não apenas vinculada à defesa do direito à moradia.

Foi nessa memória que busquei subsídios para apresentar, após a reunião organizada pela Ouvidoria com os parceiros e com as parceiras do território, o plano de trabalho do 4 NREGT incluindo a proposta de um “momento aberto”, mensal, com datas previamente divulgadas, presencial, em horário de final de expediente (17h às 19h), no formato de roda de conversa, para diálogo com a sociedade civil, com o objetivo de captar demandas que sejam coletivas, orientar juridicamente as demandas individuais, combinar fluxos de trabalho e promover educação em direitos.

Essa experiência da DPPA, ora contextualizada neste tópico, será adiante sistematizada. Pra trilhar esse caminho, sinto como imprescindível apresentar os parâmetros que nos servirão de bússola.

2. A TRIDIMENSIONALIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA, A JUSTIÇA COMO SERVIÇO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA COMO MEGAFONE DE LUTAS COLETIVAS POR DIGNIDADE

A arquitetura constitucional brasileira, no artigo 134 estabeleceu que

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

A promessa consubstanciada na normativa interna ecoa nos deveres assumidos internacionalmente pelo Estado brasileiro, cujos sentido e alcance têm sido alargados pela interpretação evolutiva do direito às garantias judiciais, considerando as inúmeras recomendações, especialmente da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em relação ao dever de prover serviços públicos



de assistência jurídica integral e gratuita às pessoas em situação de vulnerabilidade e em relação à exortação a manterem Defensorias Públicas dotadas de autonomia e independência funcional.¹⁹

A leitura ampliada do acesso à justiça e do devido processo legal como base fundacional das democracias no continente exacerba a imbricada relação entre proteção de direitos humanos e democracia, que aparece literalmente estabelecida na Carta Democrática Interamericana, da qual se destaca o artigo 7, segundo o qual, “A democracia é indispensável para o exercício efetivo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, em seu caráter universal, indivisível e interdependente”.²⁰

Com essa lente que decanta desde o Direito Internacional dos Direitos Humanos o fundamento de validade da atuação defensorial é que asseveramos que o exercício de todas funções institucionais pela(o)s defensora(e)s pública(o)s precisa se realizar em sintonia com o diálogo inter e transdisciplinar entre o direito e as demandas sociais, envolvendo não apenas a identificação de necessidades e de demandas específicas, mas também o esclarecimento das condições institucionais para a viabilização de iniciativas e encaminhamentos pertinentes. Entendo que esse exercício, que provoca um tensionamento nas fronteiras do mundo jurídico tradicional, é possível a partir de uma *leitura tridimensional do acesso à justiça*.²¹

¹⁹ MAGNO, Patrícia Carlos; FRANCO, Glauce Mendes. **I Relatório Nacional de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2015. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Relat_rio_de_Atua_es.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023; MAGNO, Patrícia Carlos. Autonomia da Defensoria Pública: Uma Análise à Luz da Teoria Crítica dos Direitos Humanos e de Resoluções da OEA. In: BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro; ROCHA, Bheron; MAIA, Maurílio Casas. **Autonomia e Defensoria Pública**: Aspectos Constitucionais, Históricos e Processuais. Salvador: JusPODIVM, 2018; MAGNO, Patrícia Carlos. A Função de Defensor(a) Público(a) Interamericano(a) e Assistência Jurídica Internacional. In: AKERMAN, Willian; MAIA, Maurílio Casas (orgs.). **Novo Perfil de Atuação Da Defensoria Pública**: (Re)Descobrir a Missão Constitucional. Brasília: Sobredireito, 2023.

²⁰ OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Washington: Assembléia Geral da OEA, 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm. Acesso em: 04 ago. 2023.

²¹ MAGNO, Patrícia. Em busca do potencial institucional emancipatório da Defensoria Pública: reflexões e proposições sobre o desafio de construção de marcadores institucionais para incremento da tridimensionalidade do acesso à justiça. In: **Livro de Teses e Práticas Exitosas do XIV Congresso Nacional de Defensores Públicos. Tema: Defensoria Pública**: Memória, Cenários e Desafios. Rio de Janeiro: ANADEP, XIV CONADEP, 2019. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/LIVRO_DE_TESES_2014.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.



Resgato o conceito que elaborei por ocasião de tese apresentada ao XIV CONADEP, quando chamei de tridimensional a compreensão alargada, articulada e estratégica do direito humano de acesso à justiça compreendido em três dimensões (planos ou níveis), visceralmente imbricadas entre si, que se realizam, em todos os graus e em todas as instâncias (interna e internacional), nos planos (i) judicial (em nome do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional), (ii) extrajudicial (relacionado com a solução consensual de conflitos) e (iii) promocional de direitos (que abrange: orientação jurídica; atuação em conselhos de construção de políticas públicas e incidência no processo legislativo; monitoramento de locais de privação de liberdade e implementação de políticas públicas; educação em direitos; audiências públicas).

A articulação estratégica e alargada a que me refiro tem desafios concretos e o labor defensorial nos convida a derrubar muros e construir pontes, para reduzir a distância entre a promessa constitucional e o que é possível instrumentalizar de lutas por dignidade em prol de quem sofre os impactos de violações de índole coletiva.

Para estabelecer conexões entre a tutela coletiva de direitos pela Defensoria Pública, interpretando o arcabouço constitucional em conformidade com a noção de “ordenamento jurídico de proteção da pessoa humana”, cunhada por Antonio Augusto Cançado Trindade²², é preciso colocar a pessoa humana necessitada de justiça, que é a pessoa em situação de vulnerabilidade de que trata as Regras de Brasília²³, no epicentro axiológico e destinatária de todas as normas, cujo eventual conflito será aparente, uma vez que se soluciona pela preponderância da norma que mais a proteger. Sem essa solução hermenêutica que produz resultados antidiscriminatórios e de inclusão social, é o próprio regime democrático que entra em erosão.

²² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. II. Porto Alegre, Brasil: Sergio Antonio Fabris, 1999.

²³ CIMEIRA JUDICIAL IBERO-AMERICANA. Regras Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade. **XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORES E DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP. Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade. **XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.



É porque existe essa conexão entre defesa de direitos coletivos (também individuais), promoção de direitos humanos e democracia que a normativa constitucional entrega à Defensoria Pública a missão de ser expressão e de ser instrumento do regime democrático.

Glauce Mendes Franco²⁴ reflete sobre essa relação e conclui que a Defensoria não pode ser expressão de qualquer democracia. Entendendo que a democracia é processo – em expansão ou retração conforme a confluência de forças sociais – mas sempre com natureza dinâmica. Entendendo, também, que a Defensoria é uma instituição que não pode ser apenas um espaço simbólico de desterro que constanja o necessitado de justiça, falando em nome dele, ainda que a pretexto de propiciar acesso à justiça, Glauce assevera que:

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 constitucional, 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”. 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

²⁴ FRANCO, Glauce Mendes. Critério de Vulnerabilidade. Direitos Humanos e Defensoria Pública Como Expressão Contra-Hegemônica de Democracia Direta. In: MAGNO, Patricia; FRANCO, Glauce (orgs.). **I Relatório Nacional de Atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2015; MAGNO, Patricia Carlos; FRANCO, Glauce Mendes. **I Relatório Nacional de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2015. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Relat_rio_de_Atua__es.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.



do exercício direto do regime democrático, concebido, também este, como uma prática contra-hegemônica.²⁵

Para a autora, a Defensoria Pública, enquanto instrumento de democracia direta, não pretende ser a voz de ninguém e é o “imprescindível *megafone* que torna audíveis e amplificadas as vozes que querem se fazer ouvir e compreender, e as demandas que lhe são trazidas”²⁶.

O que a noção de *megafone* pode aportar sobre métodos de trabalho em órgãos com atribuição exclusiva para tutela coletiva, recém-criados? Para que o atuar no 4 NREGT pudesse amplificar as vozes e as demandas que lhe fossem trazidas, e, com isso, ter potência para instrumentalizar as lutas por dignidade que estão no núcleo do conceito de direitos humanos da teoria crítica de Herrera Flores²⁷, fazia-se necessário criar espaços de diálogo ou de “escutatória”, para que o serviço público de assistência jurídica integral e gratuita fosse desempenhado com qualidade e zelo.

Neste trabalho, assim como alhures²⁸, entendo que a justiça não é apenas valor nem poder, mas também a compreendo como serviço público. A dimensão da justiça como serviço público emergiu no cenário da reforma do judiciário (Emenda Constitucional n. 45/04) e trouxe novas oportunidades de ação e novas ferramentas para concentrar e articular forças com a finalidade de agregar participação popular nos processos de construção e controle de políticas para o sistema de justiça, das quais se destaca a Ouvidoria-

²⁵ FRANCO, Glauce Mendes. Critério de Vulnerabilidade. Direitos Humanos e Defensoria Pública Como Expressão Contra-Hegemônica de Democracia Direta. In: MAGNO, Patricia; FRANCO, Glauce (orgs.). **I Relatório Nacional de Atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2015, p. 34.

²⁶ FRANCO, Glauce Mendes. Critério de Vulnerabilidade. Direitos Humanos e Defensoria Pública Como Expressão Contra-Hegemônica de Democracia Direta. In: MAGNO, Patricia; FRANCO, Glauce (orgs.). **I Relatório Nacional de Atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2015; p. 37 (grifo meu).

²⁷ HERRERA FLORES, Joaquín, **A Reinvenção Dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

²⁸ BRITTO, Adriana; MAGNO, Patricia; LAVIGNE, Rosane; REBELLO, Arlanza; VESTENA, Carolina. Fórum Justiça: Construção Coletiva de Espaço Para Discutir Política Judicial Com Reconhecimento, Redistribuição e Participação Popular. In: ROCHA, Amelia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana. JOCA, Priscylla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita (orgs.). **Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: Novos Caminhos Traçados Na Concretização Do Direito de Acesso à Justiça**. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda., 2013.



Geral da Defensoria Pública, órgão auxiliar cuja missão é promover os *serviços públicos prestados* pela instituição (LC n. 80/94, artigo 105-A) e realizar seu controle externo. Nesse contexto, essas ferramentas emergem como tática para elevar o grau de intensidade democrática, para aperfeiçoar a justiça como serviço público e para incidirem sobre a produção de uma política pública judicial.

Luciana Zaffalon Cardoso²⁹, em trabalho voltado para o estudo da governança democrática, sustenta que seus parâmetros também se aplicam às instituições do sistema de justiça e devem orientar que o estabelecimento de prioridades e a construção de possíveis soluções para conflitos e desafios devem ser elaboradas de forma coletiva e com participação popular. Dialogando com a autora, entendemos que o programa DPPA significou uma estratégia para aplicar os padrões de governança democrática no cotidiano do 4 NREGT, a fim de escolher prioridades de trabalho com “coerência democrática”³⁰ e não os definir sem consulta aos destinatários da atuação. Dessa forma, o mandato constitucional produz impacto direto e concreto na política pública defensorial de tutela coletiva executada por um órgão de execução.

3. SISTEMATIZANDO A EXPERIÊNCIA DO DPPA/4NREGT

Com a bússola imantada na direção definida pelo aporte teórico do item anterior, este tópico, mais descritivo, trará a “sistematização da experiência”³¹ do Programa Defensoria Pública de Portas Abertas e a análise dos seus elementos, especialmente

²⁹ CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Participação Social Na Defensoria Pública: Inovações Democráticas Na Esfera Do Sistema de Justiça. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (org.) **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões Sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

³⁰ SOUSA, José Augusto Garcia de. A Defensoria Pública e o Código de Processo Civil de 2015: novos caminhos - e responsabilidades - para uma Instituição enfim essencial. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.) **Defensoria Pública**. Coleção Repercussões Do Novo CPC. Salvador: JusPODIVM, 2015

³¹ RAÚL MEJÍA, Marco. **Sistematización**: Una forma de investigar las prácticas y de producción de saberes y conocimientos. La Paz, Bolívia: Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, 2012; RAÚL MEJÍA, Marco. Sistematización de Experiencias: Diagnóstico de La Realidad, Una Forma de Conocer’, **Revista Tarea, Lima**, n.28, p. 39-45, 1992, Disponível em: https://tarea.org.pe/wp-content/uploads/2017/04/Tarea_28_39_Marco-Raul_Mejia.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.



a partir do procedimento administrativo aberto no SEI sob o n. E-20/001.005526/2023³², precipuamente para solicitação de apoio institucional, para informar à Coordenação de Segurança sobre a atividade extraordinária em relação ao horário de funcionamento do órgão público, e aumento de fluxo de circulação no prédio, assim como para registro das memórias das reuniões, suas respectivas atas e eventuais ofícios expedidos.

Se a finalidade precípua das reuniões mensais do DPPA/4NREGT é a construção de prioridades dialogadas para a defesa coletiva de direitos, a metodologia dos encontros submete-se à uma pedagogia dialogada, com escuta ativa, com todos sentados no mesmo plano e as cadeiras organizadas em círculo e a palavra podendo circular livremente, com respeito mútuo e democratização do tempo de fala.

O local das reuniões adaptava a sala de espera dos núcleos de primeiro atendimento, que funcionam na parte da manhã e cujo fluxo é quase nenhum a partir das 16 h. Assim como o horário, pré-agendado a partir das 17h, se encaixava na agenda da maioria dos militantes da sociedade civil que podem cumprir sua jornada de trabalho e chegar no final do dia para o encontro mensal.

Com estratégia de acolhimento, solicitou-se o apoio do CEJUR para que as lideranças pudessem ser recebidas com lanche, o que, com o passar dos meses, passou a ser um momento de trocas e interação, assim como de fortalecimento da rede de articulações das pautas comuns de diversos movimentos sociais do território da parte da Baixada Fluminense que pertencia ao 4 NREGT.

Embora a previsão inicial de que o encontro se daria das 17h às 19h, conforme os laços se aprofundavam, sua duração foi se estendendo. Muitas vezes a equipe do 4NREGT só deixava a sede da Defensoria Pública em Duque de Caxias por volta de 21h30.

O método de divulgação pressupunha um calendário de encontros e emissão de convites por e-mail e pelo aplicativo “Whats App”. Inicialmente divulgamos para a lista de parceiros e parceiras da AJT que a Ouvidoria-Geral nos forneceu. Esse órgão sempre replicou e em mais de uma oportunidade participou de encontros. À lista de

³² Do despacho de abertura, identifica-se que o Programa nasce como Momento Defensoria de Portas Abertas e depois é renomeado com DPPA.



contatos original foram sendo acrescidos os contatos das pessoas que passaram a participar das reuniões mensais e subscreviam a lista de presença que circulava e posteriormente eram anexadas ao procedimento administrativo já referido.

Das reuniões institucionais mensais eram retirados encaminhamentos, registrados em atas oficiais e expedidos ofícios e recomendações ao poder público, se necessário. As atas e os atos adotados eram expedidos e encaminhados aos presentes que, por mais de uma vez sentiram suas pautas instrumentalizadas e o atuar defensorial pode ressignificar as lutas por dignidade dos movimentos.

Em regra, as reuniões não tinham uma pauta prévia. A palavra circulava livremente. Algumas reuniões foram temáticas, porque marcadas em razão de demandas específicas do grupo, de modo que se aproveitava o espaço e a estrutura, e se formulava um convite específico para especialista convidado, o que viabilizou uma aproximação de diversas coordenadorias no território da regional, assim como de especialistas.

Tabela 01 - Encontros Mensais Realizados no Período de junho/2023 a abril/2024

ENCONTRO	DATA	TEMA	CONVIDADOS	PARTICIPANTES
I	28.06.2023	Livre	Parceiras(os) da AJT	15
II	18.07.2023	Creche	Coordenador da Infância e Parceiras(os) da AJT	25
III	23.08.2023	Educação Inclusiva	Coordenadora do Núcleo da Pessoa com Deficiência e Parceiras(os) da AJT	08
IV	26.09.2023	Livre	Parceiras(os) da AJT	14
V	18.10.2023	Livre	Parceiras(os) da AJT	12



VI	22.11.2023	Cozinhas Solidárias e Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional	Parceiras(os) da AJT e Conselheiros da Sociedade Civil dos COMSEA dos municípios do 4 NREGT	42
VII	31.01.2024	Racismo Ambiental e a Defesa dos Direitos dos Catadores e das Catadoras de Materiais Recicláveis	4º e 5º NREGT; Ouvidora Geral da DPRJ; Coordenadora de Sustentabilidade da DPRJ; Parceiras(os) da AJT	30
VIII	28.02.2024	Defesa Civil Comunitária	Defesa Civil de Duque de Caxias, de São João de Meriti, de Belford Roxo, Núcleos de Proteção e Defesa Civil de Base Comunitária; Parceiras(os) da AJT	54
IX	19.03.2024	Plano de Parto e Enfrentamento à Violência Obstétrica na Baixada Fluminense	Presidenta da Associação de Doulas do Estado do Rio de Janeiro; Coordenação da Mulher; Coordenação do Núcleo da Mulher; Coordenação de Saúde; Parceiras(os) da AJT	15
X	17.04.2024	Livre	Ouvidora Geral da DPRJ; Parceiras(os) da AJT	21

Fonte: Tabela elaborada pela autora mediante consulta às atas e listas de presença do procedimento SEI E- 20/001.005526/2023

Ilustro as informações reunidas na Tabela 01 com os registros fotográficos dos dez encontros programados no calendário divulgado e que foram reunidos nas Figuras 02 a 11.

Figura 02 - Registro do I Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 28.06.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

No primeiro encontro, a tônica foi a apresentação do 4º Núcleo Regional de Tutela Coletiva e dos participantes, que trouxeram suas trajetórias e apresentaram as questões de maior relevância. Tópico recorrente foi o direito à vaga em creche, razão pela qual foi ajustado que o Coordenador da Infância da Defensoria Pública (COINFANCIA), o colega Rodrigo Azambuja, seria convidado para esclarecer as dúvidas e apoiar estratégia de atuação coletiva no tema. Algumas lideranças se comprometeram a realizar levantamento de quem seriam as crianças sem acesso à creche dentro de suas áreas de incidência política.

Outro tópico repetidamente trazido foi o tema da educação inclusiva, o direito a medidas de apoio escolar, como mediadores. Acertamos um compromisso de que seria formulado convite para que a Coordenadora do Núcleo da Pessoa com Deficiência (CONUPED) pudesse participar de um de nossos encontros.

Figura 03 - Registro do II Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 18.07.2024 com COINFANCIA



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

Figura 04 - Registro do III Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 23.08.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

O 4º encontro do “Defensoria Pública de Portas Abertas” prometia ser muito concorrido, pela quantidade de confirmações

de interessados para conversar sobre o tema da “educação inclusiva” com a Coordenadora do NUPED. Infelizmente, a polícia militar realizou uma operação no complexo da Mangueirinha em Duque de Caxias³³ e poucas pessoas puderam comparecer.

A roda foi potente e nela surgiu proposta de intervenção no território. Da troca sobre os direitos das crianças com deficiência e a necessidade de conscientização de suas famílias acerca deles, foi retirado o encaminhamento de uma atividade na localidade de Imbariê-Santa Lúcia, que foi sendo costurada, desenhada em reuniões posteriores até que culminou, no dia 8 de novembro de 2023, com a realização de uma roda de conversa sobre educação inclusiva, na Escola Municipal Carmém Correa, em Imbariê, Duque de Caxias³⁴.

Figura 05 - Registro do IV Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 26.09.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

Ao 7º DPPA compareceu espontaneamente representante da Defesa Civil de Duque de Caxias. Aquele não era o espaço prioritário para os gestores, que o labor do 4NREGT me levava a encontrar em

³³ MONTEIRO, Jefferson. Operação no Complexo da Mangueirinha, em Caxias, deixa chefe do tráfico morto e frentista baleado. G1, Rio de Janeiro, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/08/23/pm-faz-operacao-no-complexo-da-mangueirinha-em-duque-de-caxias.ghtml>. Acesso em: 02 jul.2024.

³⁴ Vide tabela 02.

diversas oportunidades. Mas, por outro lado, a aproximação com o servidor público coordenador do tema da defesa civil de base comunitária trouxe a possibilidade de aprofundar uma articulação promocional de direitos, no sentido de acessar os planos de contingência dos municípios, antes do início das chuvas.

A articulação com a defesa civil de Duque de Caxias viabilizou a aproximação dos representantes das Defesas Civas de todos os municípios de abrangência do 4º Núcleo Regional de Tutela Coletiva, a exemplo das reuniões ocorridas nos dias 18 e 19 de dezembro de 2023³⁵, culminando na entrega antecipada dos planos de contingência municipais a este núcleo, antes da ocorrência da situação de emergência causada pelas chuvas nos dias 14 e 15 de janeiro de 2024 e viabilizando uma rápida atuação.

Figura 06 - Registro do V Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 18.10.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

Na 5ª roda de conversa, foram pontuados os temas da necessidade de provocação dos Municípios para tirarem o SISAN

³⁵ As reuniões estão registradas no bojo dos procedimentos de grandes desastres nº E-20/001.006954/2022, E-20/001.011429/2023, E-20/001.011436/2023 e E-20/001.011438/2023.

do papel e a necessidade de regularização de documentação civil de pessoas em situação de rua e erradicação do sub-registro, com ampliação do acesso à documentação básica, o que culminou na instauração, pelo 4NREGT, de procedimentos de monitoramento, agendas de reuniões com os gestores públicos de cada município para tratar da reativação dos Comitês respectivos.

Figura 07 - Registro do VI Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 22.11.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

Acertamos que o encontro de novembro seria sobre Cozinhas Solidárias. Foi o que mais reuniu lideranças, que surgiram ou se reinventaram no período da pandemia. Depoimentos emocionantes e aproximação da exemplar Cozinha Solidária da ONG *Sim! Eu sou do meio*, que passou a ser a fornecedora oficial do lanche de nossas reuniões ampliadas.

A demanda da necessidade de regularização da personalidade jurídica das cozinhas provocou reuniões e visitas institucionais posteriores em articulação intrainstitucional com COGPI, Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional (GT SAN), Secretaria Estadual da Mulher e COTUTELA.

Figura 08 - Registro do VII Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 31.01.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

No sétimo momento do “Defensoria Pública de Portas Abertas”, foi abordado o tema da “Coleta Seletiva Inclusiva e Combate ao Racismo Ambiental”, o qual contou com a participação da Coordenadora de Sustentabilidade da Defensoria Pública, Camila Vals, da Ouvidora Geral da Defensoria Pública, Fabiana Silva e foi realizado em parceria com o 5º Núcleo Regional de Tutela Coletiva. Os encaminhamentos da reunião de janeiro lançaram a pedra fundamental para a Audiência Pública Estadual, realizada na sede da Defensoria Pública no Rio de Janeiro, em 1º de março de 2024.

Figura 09 - Registro do VIII Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 28.02.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

O 8º encontro foi muito concorrido, tendo vindo diversos representantes de outros municípios para ouvir a experiência de Duque de Caxias sobre os NUPDEC – Núcleos de Proteção e Defesa Civil de base Comunitária, formados por lideranças da sociedade civil. Nele, foi abordado o tema da Defesa Civil Comunitária, com a presença da Coordenadora da Defesa Civil de Caxias – Ariel Blanco – tendo tido como encaminhamentos a necessidade de promover o debate acerca da formação de um Conselho Municipal de Defesa Civil.

Figura 10 – Registro do IX Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 19.03.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

O nono evento “Defensoria Pública de Portas Abertas”, acerca do tema “plano de parto e enfrentamento à violência obstétrica”, contou com muitas convidadas: a Presidenta da Associação de Doulas do Estado do Rio de Janeiro, a COMULHER, o NUDEM, a COSAU, colega do município de Nilópolis, tendo sido importante espaço de orientação e conscientização acerca das violências perpetradas, muitas vezes inconscientemente, em face de gestantes, parturientes e puérperas, servindo como salutar espaço de educação em direitos.

Figura 11 - Registro do X Encontro Mensal DPPA/4NREGT de 17.04.2024



Fonte: Acervo 4 NREGT; SEI E-20/001.005526/2023

O décimo e último encontro do calendário contou com a presença da Ouvidora Geral da Defensoria Pública e recolheu um importante retorno sobre o que as lideranças achavam das reuniões mensais que ali tinham lugar. Lideranças presentes se manifestaram pela continuidade do espaço de trocas e descreveram suas experiências, elogiando o espaço articulação estratégica, sobretudo, um meio acolhedor de escuta e de educação em direitos, ampliando o acesso à justiça no território de abrangência do 4 NREGT.

Além dos encontros ordinários mensais, foram realizados 04 encontros extraordinários diretamente relacionados com o programa Defensoria Pública de Portas Abertas e com a tarefa de “manter permanente integração com a sociedade civil”, insculpida na Deliberação CS n. 125/2017³⁶. A Tabela 02 almeja organizar as temáticas enfrentadas, os objetivos buscados e o impacto no cotidiano do 4 NREGT.

³⁶ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação SECS/DPGERJ nº 125, de 20 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro: DPGE, 2017. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/1dfb9c0c1b834f8c94726da2139f04eb.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.



Tabela 02 - Encontros Extraordinários Realizados no Período de junho/2023 a abril/2024

DATA	TEMA	CONVIDADOS	PARTICIPANTES
21.09.2023	Atendimento Coletivo sobre Regularização de Pessoas Jurídicas	Instituto de Direito Coletivo; Coordenação do NUCORA; Lideranças que iniciaram o atendimento por regularização de terreiros em novembro de 2022	25
08.11.2023	Roda de Conversa em Escola Municipal no bairro Imbariê sobre Educação Inclusiva	Coordenação do Núcleo de Pessoa com Deficiência; Coordenação de Defesa dos Direitos da Criança; comunidade escolar	18
06.12.2023	Reunião Ampliada com Novos Conselheiros(as) Tutelares Eleitos em Duque de Caxias	Defensoras Públicas da Infância, da Família, Conselheiros(as) Tutelares e Secretário de Assistência Social, Direitos Humanos e Igualdade Racial de Duque de Caxias (SMASDHIR/DC)	19
31.01.2024	Reunião Ampliada com as coordenações de CRAS e de CREAS de Duque de Caxias	Defensoras Públicas dos núcleos de primeiro atendimento; Coordenação do Núcleo de Fazenda da DPRJ; SMASDHIR/DC e coordenadoras de CRAS e CREAS; membros do Comitê POP RUA-DC	30

Fonte: Acervo 4 NREGT

Em dezembro, por orientação da Coordenação da Infância da Defensoria Pública (COINFANCIA), organizamos uma ampla reunião com os Conselheiros e Conselheiras Tutelares eleitos para o quadriênio com a participação das colegas Defensoras Públicas dos Núcleos de Primeiro Atendimento, Marília Farias e Renata Gama e a colega da Infância, Luciana Lemos. O convite à Secretaria Municipal de Assistência Social, Direitos Humanos e Igualdade Racial de Duque de Caxias (SMASDHIR-DC) foi atendido pelo próprio Secretário da pasta que compareceu pessoalmente e se fez acompanhar de suas subsecretárias.



Naquela oportunidade, conversamos sobre nossas atribuições e foram estabelecidos fluxos de trabalho dialogado para reduzir as barreiras de acesso à justiça, facilitando o acesso do Conselho Tutelar à Defensoria e vice-versa. Além da ata, o 4 NREGT enviou uma planilha com telefones de todos os envolvidos, trocados para viabilizar o fluxo.

Durante o encontro de dezembro, muito se falou nos equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), quais sejam: Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), de modo que deixamos alinhavado um encontro, nos mesmos moldes, só que com os coordenadores desses equipamentos. Assim, em 31 de janeiro de 2024, somou-se outro potente encontro de estreitamento de laços entre a Defensoria Pública e os serviços públicos de assistência social.

A reunião que foi atendida pela cúpula da SMASDHIR com a participação da Coordenadora do Núcleo de Fazenda, Samantha Oliveira, e de uma servidora daquele órgão, do Conselho Regional de Psicologia, possibilitando o aprofundamento de articulações visando ao monitoramento das políticas de assistência social na região. Novos fluxos foram estabelecidos, inclusive com o órgão de defesa da mulher vítima de violência de Duque de Caxias e as 3 coordenadoras de CREAS do município.

Antes de finalizar o mandato de 12 meses deferido nos moldes do II Edital de Afastamento e considerando a importância de manutenção do programa “Defensoria Pública de Portas Abertas” para o próximo mandato, bem como ante à necessidade de se evitar a solução de continuidade do programa, que se tornou importante meio de diálogo entre a Defensoria Pública e a população, solicitou-se manifestação da Ouvidoria-Geral, que a exarou no dia 29 de abril de 2024, nos seguintes moldes:

Considerando as informações prestadas pela defensora Patrícia Magno no despacho 1444927 que falam do procedimento interno no que tange o evento chamado “Defensoria Pública de Porta Abertas”, realizados mensalmente pelo 4º Núcleo de Tutela Coletiva na sede da Defensoria Pública de Duque de Caxias em datas firmadas em um calendário firmado com os parceiros locais;



Considerando que nas duas vezes que tive a oportunidade de participar do Defensoria de Portas Abertas, pude identificar o potencial que o encontro possibilitar para o trabalho executado pelas tutelas coletivas no que tange a aproximação com atores diversos da sociedade civil e das suas demandas individuais e coletivas (mais coletivas que individuais); Considerando que temas como justiça climática, racismo ambiental, segurança alimentar, economia do cuidado, vaga em creche, racismo religioso e tantos outros temas caros para o trabalho desenvolvido pelas Tutelas coletivas são trazidos para a roda no movimento de propor ações e movimentos de pensar junto caminhos para efetivação de políticas públicas que dialogue com as demandas apresentadas; Considerando que é um importante instrumento para qualificar o trabalho da Tutela coletiva no âmbito do acesso ao direito sobre a perspectiva de gênero e raça; Considerando que a possibilidade de criar movimentos em parcerias com organizações locais, poder público (esse no lugar de escuta), empresas e órgãos públicos (escolas, clínicas das famílias, CRAS E CREAS); na busca por soluções para os problemas que muitas vezes são mediados por meio do diálogo, que deveria anteceder qualquer processo de judicialização;

Considerando a implementação, no ano de 2023, do programa “Defensoria Pública de Portas Abertas”, no âmbito do Plano de Trabalho do 4º Núcleo Regional de Tutela Coletiva, como importante forma de criação de espaço de diálogo institucional com a comunidade a fim de construir uma tutela coletiva defensorial em sintonia com as questões mais sensíveis para a população do território;

SUGERE-SE a continuidade do Programa “Defensoria Pública de Portas Abertas” e que os outros núcleos de tutela coletiva possam adotar essa prática dentro do seu planejamento de trabalho, pois vi presencialmente o quanto esse movimento verdadeiramente aproximar a Defensoria dos territórios e possibilitar assim que o serviço de assistência jurídica seja feito de outras formas. E o principal fator para esta Ouvidoria é a escuta gerada nesses encontros, que possibilita a construção de políticas públicas em diálogo com aqueles que têm um histórico de violações de direitos e silenciamento das suas demandas (grifo meu).

Na parte final da manifestação, a Ouvidoria não só sugere a continuação do programa, como sugere que os demais núcleos regionais de tutela coletiva adotem a metodologia em seus planos de trabalho.



4. POR UMA POLÍTICA DEFENSORIAL POPULAR DE TUTELA COLETIVA: ALGUMAS PROPOSIÇÕES À GUIA DE CONCLUSÃO

Sistematizada a experiência do programa “Defensoria Pública de Portas Abertas”, inclusive com a análise do modo pelo qual o diálogo com a sociedade civil produziu o direcionamento do atuar defensorial, neste tópico final, pretendo refletir sobre uma política defensorial popular de tutela coletiva, no sentido de que, nessa seara, a atuação estratégica tem de se dar com participação popular.

Resgato a Deliberação CS n. 125/2017³⁷, especificamente os incisos II e IV do artigo 9º, que dita competir aos(às) defensores(as) em atuação nos órgãos de tutela coletiva

manter permanente integração com a sociedade civil” e “manter permanente diálogo com as instituições, órgãos e pessoas jurídicas de direito público e privado envolvidos nos conflitos coletivos.

Aqui reside o substrato normativo para construir a *práxis* defensorial que tanto alinha o atuar da tutela coletiva com a sociedade civil quanto dialoga com os demais envolvidos nos conflitos coletivos. Esses dois dispositivos, lidos em conjunto, sugerem uma “fazetória” que transita entre mundos, que escuta os envolvidos, sendo a Defensoria Pública, tanto a *ponte* quanto a força que *derruba muros*. Num mesmo fluxo, *integrado* com os usuários de nossos serviços e *dialogando* com quem tem o dever jurídico de reparar lesões coletivas.

À vista disso, a política institucional no tema da tutela coletiva, em contínuo processo de construção e reformulação, avanços e recuos, como é da natureza da democracia, exige um norte. Tal qual um caudaloso rio que não pode fluir sem margens definidas, mesmo que seu curso seja sinuoso, a política defensorial da atuação coletiva não pode ser pensada sem a participação popular. Participação popular compreendida tanto no sentido

³⁷ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação SECS/DPGERJ nº 125, de 20 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro: DPGE, 2017. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/1dfb9c0c1b834f8c94726da2139f04eb.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.



de que a Defensoria Pública é expressão contra-hegemônica da democracia direta, quanto no de que a missão de instrumentalizar a defesa de direitos, enquanto megafone de lutas e das vozes potentes de nossos defendidos e defendidas, guarda sintonia com os objetivos institucionais (LC n. 80/94, artigo 3º-A)³⁸ e exige (mais que recomenda) parceria com a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública para realizar, *tridimensionalmente*, o acesso à justiça e dar conta da cláusula constitucional da *integralidade* da assistência jurídica gratuita, em todos os graus, de todos os direitos.

Portanto, a noção de litigância estratégica defensorial³⁹, ao incidir no campo da atuação coletiva, exige que se transmute em uma *litigância estratégica popular*. Popular, tanto no modo de se formatar o acolhimento das demandas, o atendimento às lideranças, os encontros com os gestores, os diálogos interinstitucionais para a defesa de direitos de grupos e de pessoas em situação de vulnerabilidade, assim como na forma de conduzir judicializações que não se pode evitar, porque nosso objetivo maior é a *redução das desigualdades sociais*.

Popular, enquanto radicalmente democrática, uma vez que radical é o que busca a raiz e a busca, incessante, é por uma democracia de alta densidade, no bojo da qual o uso emancipatório do direito realça a potência institucional emancipatória da Defensoria Pública, que instrumentaliza as lutas por dignidade dos usuários com quem estamos integrados.

Popular, porque reconhece que no epicentro de todo o ordenamento jurídico de proteção está a pessoa humana necessitada de justiça e é para ela e para o grupo em situação de vulnerabilidade ao qual pertence, que todas as nossas prerrogativas e atribuições estão funcionalizadas.

³⁸ Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública: I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II – a afirmação do Estado Democrático de Direito; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

³⁹ AMORIM, Ana Mônica Anselmo de; MORAIS, Monaliza Maelly Fernandes Montenegro de. **Litigância Estratégica na Defensoria Pública**. Belo Horizonte: CEI, 2019; CAROTTI, Andrea Sepúlveda Brito. Propostas Para Uma Atuação Estratégica Da Defensoria Pública Orientada à Redução Da Pobreza. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (org). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões Sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.



Nesse sentido, sistematizar a experiência do 4 NREGT trouxe subsídios para teorizar sobre uma litigância estratégica popular e propor que espaços de “escutatória” incidem diretamente na “fazetória” e são *princípio* condutor de uma política defensorial popular de tutela coletiva.

*A teoria sem prática vira verbalismo,
assim como a prática sem teoria vira ativismo.
No entanto, quando se une a prática com a teoria tem-se a práxis,
a ação criadora e transformadora da realidade.*

Paulo Freire

REFERÊNCIAS

ALVES, Rubem. **O amor que acende a lua**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1999.

AMORIM, Ana Mônica Anselmo de; MORAIS, Monaliza Maelly Fernandes Montenegro de. **Litigância Estratégica na Defensoria Pública**. Belo Horizonte: CEI, 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORES E DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP. Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade. **XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social Da Realidade**. Petropolis: Editora Vozes, 2013.

BRITTO, Adriana; MAGNO, Patricia; LAVIGNE, Rosane; REBELLO, Arlanza; VESTENA, Carolina. Fórum Justiça: Construção Coletiva de Espaço Para Discutir Política Judicial Com Reconhecimento, Redistribuição e Participação Popular. In: ROCHA, Amelia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana. JOCA, Priscylla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita (orgs.). **Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: Novos Caminhos Traçados Na Concretização Do Direito de Acesso à Justiça**. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda., 2013.



CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. II. Porto Alegre, Brasil: Sergio Antonio Fabris, 1999.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Participação Social Na Defensoria Pública: Inovações Democráticas Na Esfera Do Sistema de Justiça. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (org). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões Sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CAROTTI, Andrea Sepúlveda Brito. Propostas Para Uma Atuação Estratégica Da Defensoria Pública Orientada à Redução Da Pobreza. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (org). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões Sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CIMEIRA JUDICIAL IBERO-AMERICANA. Regras Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade. **XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2023.

CORREIA, Ludmila Cerqueira. **Por uma Pedagogia da Loucura**: Experiências de Assessoria Jurídica Popular Universitária no Contexto da Reforma Psiquiátrica Brasileira. (tese-doutorado) Universidade de Brasília: Brasília, 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação SECS/DPGERJ nº 125, de 20 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro: DPGE, 2017. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/1dfb9c0c1b834f8c94726da2139f04eb.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução DPGE n. 960, de 18 de dezembro de 2018**. Rio de Janeiro: DPGE, 2018. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/8645-RESOLUCAO-DPGE-N%C2%BA-960-DE-18-DE-DEZEMBRO-DE-2018->. Acesso em: 02 jul. 2024.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Resolução DPGERJ n. 1056, de 11 de agosto de 2020. Rio de Janeiro: DPGE, 2020. Disponível em: Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/10565-RESOLUCAO-DPGERJ-N-1056-DE-11-DE-AGOSTO-DE-2020>. Acesso em: 02 jul. 2024.

FALS BORDA, Orlando. Cómo Investigar la Realidad para Transformarla. In: **Una Sociología Sentipensante para América Latina**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160308051848/09como.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2023.

FRANCO, Glauce Mendes. Critério de Vulnerabilidade. Direitos Humanos e Defensoria Pública Como Expressão Contra-Hegemônica de Democracia Direta. In: MAGNO, Patricia; FRANCO, Glauce (orgs.). **I Relatório Nacional de Atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2015.

HERRERA FLORES, Joaquín, **A Reinvenção Dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

MAGNO, Patricia. Em busca do potencial institucional emancipatório da Defensoria Pública: reflexões e proposições sobre o desafio de construção de marcadores institucionais para incremento da tridimensionalidade do acesso à justiça. In: **Livro de Teses e Práticas Exitosas do XIV Congresso Nacional de Defensores Públicos. Tema: Defensoria Pública**: Memória, Cenários e Desafios. Rio de Janeiro: ANADEP, XIV CONADEP, 2019. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/LIVRO_DE_TESSES_2014.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

MAGNO, Patricia Carlos. A Função de Defensor(a) Público(a) Interamericano(a) e Assistência Jurídica Internacional. In: AKERMAN, Willian; MAIA, Maurilio Casas (orgs.). **Novo Perfil de Atuação Da Defensoria Pública**: (Re)Descobrimdo a Missão Constitucional. Brasília: Sobredireito, 2023.



MAGNO, Patricia Carlos. Autonomia da Defensoria Pública: Uma Análise à Luz da Teoria Crítica dos Direitos Humanos e de Resoluções da OEA. *In*: BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro; ROCHA, Bheron; MAIA, Maurilio Casas. **Autonomia e Defensoria Pública**: Aspectos Constitucionais, Históricos e Processuais. Salvador: JusPODIVM, 2018.

MAGNO, Patricia Carlos; FRANCO, Glauce Mendes. **I Relatório Nacional de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2015. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Relat_rio_de_Atua_es.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

MONTEIRO, Jefferson. Operação no Complexo da Mangueirinha, em Caxias, deixa chefe do tráfico morto e frentista baleado. **G1**, Rio de Janeiro, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/08/23/pm-faz-operacao-no-complexo-da-mangueirinha-em-duque-de-caxias.ghtml>. Acesso em: 02 jul.2024.

OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Washington: Assembléia Geral da OEA, 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 04 ago. 2023.

RAÚL MEJÍA, Marco. **Sistematización**: Una forma de investigar las prácticas y de producción de saberes y conocimientos. La Paz, Bolívia: Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, 2012.

RAÚL MEJÍA, Marco. Sistematización de Experiencias: Diagnóstico de La Realidad, Una Forma de Conocer', **Revista Tarea, Lima**, n.28, p. 39-45, 1992, Disponível em: https://tarea.org.pe/wp-content/uploads/2017/04/Tarea_28_39_Marco-Raul_Mejia.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

ROCHA, Amélia Soares da. Os Direitos dos assistidos e a imprescindibilidade (Interna e Externa) da Instituição. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). **Uma Nova Defensoria Pública pede passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.



SCALON, Celi; SALATA, André. Uma nova classe média no Brasil da última década?: O Debate a partir da perspectiva sociológica.

Revista Sociedade e Estado, 27.2, p.387-407, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000200009>.

Acesso em: 04 ago. 2023.

SOUSA, José Augusto Garcia de. A Defensoria Pública e o Código de Processo Civil de 2015: novos caminhos - e responsabilidades - para uma Instituição enfim essencial. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.) **Defensoria Pública**. Coleção Repercussões Do Novo CPC. Salvador: JusPODIVM, 2015.

SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública pede passagem**: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.



INTERIORIZAÇÃO DA TUTELA COLETIVA NA DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: UM LIVRO AINDA EM BRANCO

Rodrigo Baptista Pacheco¹

Resumo: O artigo busca compartilhar reflexões políticas e práticas sobre o processo de construção da tutela coletiva da Defensoria Pública por meio dos Núcleos Regionais. A partir da experiência como gestor e defensor nos referidos órgãos, será possível indicar riscos e oportunidades nessa rica trajetória de interiorização, bem como formular propostas para o futuro da tutela coletiva na Defensoria.

1. A REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO COLETIVA NA DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

Aviso aos leitores, antecipadamente, que o texto a seguir não fará análises jurídicas e dogmáticas sobre tutela coletiva, já que o seu objetivo é compartilhar algumas reflexões institucionais e políticas sobre a construção do modelo de atuação coletiva da Defensoria Pública a partir da vivência do autor na gestão da Instituição e na designação para o 5º Núcleo Regional de Tutela Coletiva.

Especificamente, o artigo tentará identificar os riscos, as oportunidades e os desafios da Defensoria Pública a partir da interiorização da tutela coletiva em 2018, por meio da criação de órgãos regionais que passaram a abranger todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A Deliberação nº 125/2017 do Conselho Superior da Defensoria Pública dispôs sobre a estrutura, organização e atribuições dos órgãos que compõem o Sistema Integrado de Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, constituindo um arcabouço normativo fundamental para que a atuação coletiva fosse desenvolvida de forma coordenada em todo o Estado.

¹ Defensor Público.



Os ricos e intensos debates no âmbito do Conselho Superior da Defensoria Pública, entre 2015 e 2017, do qual o autor participou na condição de 2º Subdefensor Público-Geral e membro nato do colegiado, sempre tiveram como norte que a tutela coletiva da Defensoria Pública deveria seguir sua própria identidade, aprender com equívocos de outras Instituições, privilegiar as ações coordenadas com resultados em todo o Estado e, sobretudo, ser responsável e estratégica para evitar ações voluntaristas que impactassem negativamente a Instituição e, sobretudo, a sociedade.

Importante destacar como foi fundamental o tempo para deliberar sobre a regulamentação da atuação coletiva da Defensoria, já que o requerimento que ensejou o processo no Conselho Superior data de 2014 e, no momento da discussão final, a Instituição já havia se transformado profundamente em vários aspectos, sobretudo em dois que merecem destaque: a efetivação da autonomia e a percepção institucional da sua relevância, bem como a existência de uma Ouvidoria não integrada por um defensor público².

Destaco os dois aspectos, porque a existência de uma cultura institucional consolidada da autonomia da Defensoria Pública, bem como a efetivação desta, influenciam não apenas a gestão administrativa, mas sim toda a atividade finalística, na medida em que a Instituição passa a ter mecanismos de proteção contra retaliações decorrentes de uma atuação, individual ou coletiva, que desagrade as estruturas de poder.

O defensor público na atividade finalística, ao perceber que não haverá interferência na sua atuação ou que a Defensoria não estará sujeita a reduções orçamentária ou alterações legislativas como forma de vingança, certamente terá a sensação de maior liberdade de atuação para enfrentar questões estruturais que, num regime democrático, naturalmente causem ruídos e estressem as relações institucionais.

De outra sorte, a presença de um Ouvidor externo – talvez a mudança institucional mais radical e revolucionária nos últimos anos – leva a Defensoria a espaços e territórios que ela nunca havia chegado, trazendo novas e inovadoras demandas da população vulnerável.

² A previsão legal de que o Ouvidor da Defensoria Pública do Rio de Janeiro não pode ser integrante da carreira apenas ocorreu em 2016, por meio da Lei Complementar 169/2016: Art. 20-B - O Ouvidor-Geral será escolhido pelo Conselho Superior, dentre cidadãos de reputação ilibada, não integrante da Carreira, indicados em lista tríplice formada pela sociedade civil, para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução.



Um Ouvidor não defensor, se tiver capacidade de diálogo com a sociedade civil, participará ativamente da construção da nossa identidade de atuação coletiva, ajudando a nos afastar das tentações de um agir de gabinete, reativo e exclusivamente fiscalizatório.

Portanto, a regulamentação da tutela coletiva da Defensoria Pública do Rio de Janeiro nasce num momento histórico institucional efervescente e de transformações profundas, velozes e radicais.

Evidente que a Deliberação nº 125 não inaugurou a atuação coletiva da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, exercida há algumas décadas pelos Núcleos Especializados e por alguns defensores públicos dos Núcleos de 1º Atendimento, quando estes tinham condições de absorver demandas além das individuais.

Porém, importante pontuar que se trata de um marco normativo histórico, pois foi a primeira vez que se pensou a atuação coletiva para toda a Instituição, criou-se uma política pública de acesso à justiça coletivo e indicou o caminho da interiorização.

2. A INTERIORIZAÇÃO DA TUTELA COLETIVA NA DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

O processo de interiorização iniciou-se com a Resolução 960, de 18 de dezembro de 2018, que criou três Núcleos Regionais de Tutela Coletiva, sendo concluído, posteriormente, pela Resolução nº 1056, de 11 de agosto de 2020, ao criar mais cinco Núcleos Regionais de Tutela Coletiva como resposta à crise sanitária da covid-19, chegando ao almejado “mapa do Estado do Rio de Janeiro pintado de verde no aspecto de atuação coletiva”.

Percebeu-se, com o acúmulo de reflexões dos anos e diante do cenário desafiador da covid-19, que a Defensoria deveria criar estruturas administrativas que conseguissem atuar coletivamente e com impacto imediato na proteção dos grupos vulneráveis, na medida em que se percebia uma total falta de coordenação federal e estadual para o enfrentamento da pandemia.

As discussões no âmbito da Administração Superior para expansão dos Núcleos Regionais de Tutela Coletiva foram intensas e rapidamente se chegou ao consenso de que a Defensoria deveria priorizar a atuação coletiva, até porque a demanda individual,



naquele momento de distanciamento social, havia sido reduzida de forma drástica diante da suspensão do atendimento presencial e da dificuldade das Instituições e Poderes se adequarem ao modelo exclusivamente virtual.

A interiorização foi uma das consequências da crise e se revelou acertada com diversas ações de impacto na proteção dos grupos vulneráveis³, nada obstante a base territorial de alguns dos núcleos se revelar extensa demais, num exercício de autocritica necessário e fundamental a ser feito com o devido distanciamento temporal.

Chegou-se à atual formatação de oito Núcleos Regionais de Tutela Coletiva, responsáveis por noventa e um municípios do Estados, divididos entre aqueles pelo critério populacional e por proximidade territorial, excluindo-se a Capital, por sediar os Núcleos Especializados da Defensoria Pública⁴.

3. A IDENTIDADE DA TUTELA COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA

O contexto histórico das discussões dos principais atos normativos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro é um caminho essencial para chegarmos ao momento de refletir sobre a construção da identidade da tutela coletiva.

Para esse objetivo, compartilho duas reflexões sobre a Defensoria Pública brasileira que me impactaram e ainda influenciam a minha forma de pensar o modelo público de acesso à justiça.

Garcia, na apresentação da obra *Uma nova Defensoria pede passagem*, talvez tenha escrito o trecho sobre a Instituição que mais marcou minha trajetória como defensor público, gestor e participante da política institucional:

O papel de advogado dos carentes já era extremamente relevante, mas agora a Defensoria Pública tem uma responsabilidade ainda mais abrangente, guindada que foi

³ A título de exemplo, podem ser citadas as 58 ações civis públicas ajuizadas em face de municípios fluminenses para que fosse elaborado e implementado, em cada um deles, o Plano Municipal de Contingência de Enfrentamento ao Coronavírus, o que só foi possível pela liderança da Coordenação de Saúde e Tutela Coletiva e da atuação dos Núcleos Regionais de Tutela Coletiva.

⁴ A Defensoria Pública do Rio de Janeiro possui treze núcleos especializados em determinados temas e que possuem atribuição para atuação coletiva e, em alguns deles, também individual.



a uma grande agência nacional de efetivação da cidadania e dos direitos humanos, voltada exatamente para quem mais carece, na prática, de cidadania e direitos humanos⁵.

Esse trecho sempre me gerou uma inquietação positiva e me impulsionou para cumprir a promessa, contida na Lei Complementar nº 132, de transformar a Defensoria Pública nessa “grande agência nacional de efetivação da cidadania e dos direitos humanos”, rompendo com a atuação exclusivamente judicial, individual e de gabinete.

A reflexão de um dos maiores intelectuais brasileiros sobre acesso à justiça sempre permeou as decisões administrativas nas mais diversas áreas, incluindo projetos de educação para direitos, atuação estratégica nos Tribunais Superiores, posicionamento nos debates públicos nacionais relevantes, *advocacy* no Poder Legislativo e, obviamente, na construção da identidade da tutela coletiva defensorial.

A interiorização da tutela coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro foi concebida como medida-chave para a efetivação da cidadania e dos direitos humanos, buscando sempre uma base territorial que nos legitimasse socialmente junto aos grupos vulneráveis.

Em 2018, no Supremo Tribunal Federal, estive acompanhado de outros defensores públicos para despachar *habeas corpus* estratégico sobre a audiência de custódia, um dos temas prioritários da Defensoria Pública brasileira e, naquela época, sob forte ataque de parte do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Durante o despacho, o ministro Ricardo Lewandowski, cuja presidência no Conselho Nacional de Justiça teve como marca a coragem de implementar a audiência de custódia no Brasil, passou a refletir sobre a atuação da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores.

Em determinado momento, o ministro compartilhou que, na sua visão, o constituinte de 1988 havia pensado o Ministério Público como a Instituição que, primordialmente, agiria para garantir os direitos humanos e os direitos fundamentais da população vulnerável.

Contudo, no decorrer dos anos, duas agendas se tornaram prioritárias e dominaram o pensamento institucional do Ministério Público: segurança pública e combate à corrupção.

⁵ GARCIA, José Augusto. **Uma nova Defensoria Pública pede passagem**: reflexões sobre a Lei Complementar 132/90. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 11.



Essa escolha, que drenou recursos humanos e materiais, bem como moldou a identidade do Ministério Público junto a gerações de estudantes de Direito, promotores e promotoras de justiça, deixou um vácuo no tema dos direitos humanos.

Assim, segundo o ministro Lewandovski, a Defensoria Pública passava a ser a Instituição vocacionada para a pauta dos direitos humanos e direitos fundamentais, o que, em certa medida, havia sido compreendido pelas suas lideranças e pelos seus próprios integrantes durante a década de ouro do acesso à justiça⁶, que resultou na expansão do modelo público de acesso à justiça para todos os Estados do Brasil e na edição da Lei Complementar nº 132.

Ambas as reflexões, profundas e refinadas, sobre a revolução que ocorreu na Defensoria Pública, têm relação com o modelo de tutela coletiva que está em construção, na medida em que a sua interiorização foi implementada há pouco mais de três anos no Estado do Rio de Janeiro.

No debate interno, há que confrontar se a tutela coletiva será garantidora de direitos ou fiscalizadora do gestor público. A diferença pode parecer irrelevante e inócua, pois muitos poderão argumentar que, para garantir direitos da população carente e vulnerável, será necessário fiscalizar como o gestor executa as políticas públicas.

Porém, na prática, esse debate possui uma série de implicações. A primeira – e sem a pretensão, como já alertei no início do artigo, de fazer uma abordagem dogmática – trata-se da possibilidade de a Defensoria Pública ajuizar ação de improbidade administrativa.

Sem ignorar o precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul⁷ e que parcela considerável dos integrantes da Instituição entende ser interessante ampliar o rol de legitimados –

⁶ “Reflexo do que podemos chamar de a ‘década de ouro’ da política pública de acesso à justiça foi a criação da Defensoria Pública dos Estado de São Paulo (2006), Goiás (2011), Paraná (2011), Santa Catarina (2012 e Amapá (2019), fruto da mobilização da sociedade civil, de universidades, parlamentares e das associações de classe de defensores públicos, o que influenciou o marco normativo de cada uma dessas Defensorias com a previsão de mecanismos de democracia interna e de controle social da gestão”.

GARCIA, José Augusto; PACHECO, Rodrigo Baptista. Os impactos da revolução tecnológica sobre a Defensoria Pública: breve estudo à luz das ‘ondas’ renovatórias da Instituição. In: MAIA, Maurílio Casas (org.). **Defensoria Pública, democracia e processo**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, p.109.

⁷ No Agravo de Instrumento nº 70034602201, o TJRS reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública na “hipótese concreta em que a Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública visa apurar supostos atos de improbidade administrativa cometidos por administradores da APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais”.



tema já encampado pela Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos⁸ no trabalho legislativo⁹ junto ao Congresso Nacional – julgo ser um erro estratégico que a tutela coletiva da Defensoria enverede pelo caminho sancionador.

Esse debate foi feito no âmbito do CONDEGE, junto à diretoria da ANADEP e, na ocasião, já como Defensor Público-Geral no Rio de Janeiro, pude externar minha preocupação política com a defesa da legitimidade da Defensoria para ajuizar ação de improbidade.

Entendo que a defesa da ampliação das atribuições fiscalizatórias da Defensoria Pública é importante, quando boa parte das comarcas no Brasil não conta com defensor público para atendimento individual. Esse movimento, portanto, poderia privilegiar uma atuação mais de “gabinete” ou de “cúpula”, desnaturando a razão de existir do modelo público de acesso à justiça.

Especialmente a partir da Lei Complementar nº 132, a Defensoria Pública brasileira, além do atendimento individual, intensificou sua atuação na tutela coletiva; expandiu os serviços de mediação e métodos extrajudiciais de composição de conflitos; ampliou a presença nos Tribunais Superiores; passou a litigar mais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos; inovou ao fazer *advocacy* e incidir em políticas públicas nos Poderes Legislativo e Executivo; e passou a criar diversos projetos de educação em direitos.

Impõe-se o dilema de escolhas institucionais, diante da possibilidade remota de expansão nos próximos anos, a pressão da crise financeira com pouco espaço para crescimento orçamentário e o não cumprimento da promessa da Emenda Constitucional nº 80: vale investir nas novas modalidades de atuação de cunho fiscalizatório e sancionador, como a ação de improbidade administrativa?

⁸ Em parecer da diretoria da ANADEP, houve a defesa da legitimidade da Defensoria Pública, ao afirmar que os “atos de improbidade acarretam as mais graves lesões às camadas mais humildes e carentes da população, integrada por toda coletividade de necessitados e vulneráveis – categoria para a qual a Defensoria Pública se apresenta como órgão constitucionalmente legítimo para ação protetiva”. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **Ação de improbidade. Defensoria Pública. Legitimidade. Instrumento reparatório e pedagógico de proteção dos necessitados vulneráveis e seus direitos humanos.** Brasília: ANADEP, 2020, p. 1. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/37666/DP_e_Improbidade.pdf. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁹ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **ANADEP participa de reunião com o relator da Lei de Improbidade Administrativa.** Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=46954>. Acesso em: 16 nov. 2023.



Há que se destacar, por fim, que a postura adversarial, desconfiada e superior em relação aos gestores públicos, algo quase naturalmente decorrente da atividade punitivista e sancionadora, traz grande desgaste para uma Instituição junto às demais autoridades públicas, esgarçando as redes que possibilitariam a resolução extrajudicial de problemas ou a construção de agendas positivas comuns em benefício da sociedade.

4. SISTEMA DE JUSTIÇA NO PÓS-LAVA JATO E IMPLICAÇÕES NA TUTELA COLETIVA

Aliado à crítica à expansão de atribuições da Defensoria Pública sem o necessário investimento para garantia do atendimento individual, também dialoga com o debate sobre a forma de tutela coletiva da Instituição o reflexo no Sistema de Justiça do que denomino de pós-Lava Jato.

A partir da operação gestada no Ministério Público Federal em Curitiba, houve um notável crescimento e empoderamento das instituições do Sistema de Justiça, destacando-se o Poder Judiciário e o Ministério Público, deixando acuada a classe política entre 2014 e 2018.

O texto não tem a ousadia de analisar o fenômeno da Lava Jato, já trabalhado em vários outros textos sob os olhares do Direito e da Ciência Política, porém, a força da Operação Lava Jato conseguiu mobilizar a imprensa, a classe política e a população para um projeto de lei de iniciativa popular apelidado de “10 medidas de combate à corrupção”.

O ocaso da Operação Lava Jato a partir de 2019 talvez não fosse previsível quando suas operações espetaculosas às sextas-feiras eletrizavam todo o Brasil, mas era inegável que haveria alguma reação por parte da classe política e dos setores econômicos atingidos pelas várias ilegalidades cometidas.

A Lava Jato, que havia atingido seu ápice no final de 2018, entra em declínio acelerado em 2019, a partir do episódio da Vaza Jato¹⁰ e do ingresso do então juiz Sérgio Moro no governo eleito do presidente Jair Bolsonaro.

¹⁰ A chamada Vaza jato foi o vazamento da troca de mensagens entre os integrantes da Força Tarefa no aplicativo Telegram, divulgadas inicialmente pelo portal de notícias The Intercept Brasil.



Inicia-se, então, um processo de corrosão e enfraquecimento da estrutura da Operação Lava Jato e seus membros ficam acuados, justamente pelas ilegalidades cometidas e desvendadas, além de uma certa prepotência por se acharem superpoderosos e inatingíveis.

Junto ao desmonte da Operação Lava Jato, talvez uma das maiores expressões de poder do Sistema de Justiça na história recente do Brasil, inicia-se certo freio de arrumação para contenção dos poderes dos integrantes da base do Judiciário e do Ministério Público.

O que chamo de pós-Lava Jato, portanto, resulta numa série de medidas e decisões para evitar os excessos da base do Sistema de Justiça contra a classe política e outros setores atingidos pelas operações espetaculosas.

Evidente que a Defensoria Pública, por ser integrante do Sistema de Justiça e ter vivido um crescimento notável nos últimos anos, não ficaria imune a essa retração do gigantismo da base do Ministério Público e do Judiciário.

Expressão máxima da tentativa de encolher a Defensoria Pública, que em muitos Estados causava incômodo pela atuação coletiva em áreas sensíveis como segurança pública e saúde, foram as 22 Ações Diretas de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral da República contra a prerrogativa de requisição de documentos e informações prevista em leis estaduais.

De quem também “viveu por dentro” a intensa mobilização e definição de estratégias, é possível afirmar que tudo se encaminhava para declarar inconstitucional a prerrogativa de requisição, como já havia dado sinal a decisão na ADI 230/RJ, ou ao menos impedi-la em demandas individuais e contra entes privados.

A estratégia jurídica-político, aliada a uma forte campanha de comunicação para demonstrar que a prerrogativa de requisição sempre foi utilizada para garantia dos direitos da população vulnerável e para proteção dos direitos humanos, e nunca para aumentar o poder corporativo da Defensoria, foi fundamental para reverter um quadro que se mostrava trágico, resultando numa vitória história da Instituição e em mais um voto de confiança do Supremo Tribunal Federal no modelo público de acesso à justiça.

Apesar da vitória na “ADI da Requisição”, é fundamental que se leia o cenário de contenção do Sistema de Justiça no pós-Lava



Jato e como isso deve influenciar na construção da identidade da Defensoria Pública na tutela coletiva.

A Defensoria Pública, quando pensar em atuação coletiva, não deve cair na tentação de seguir o caminho fiscalizador e sancionador, já exercido pelo Ministério Público e que resultou em certa disfuncionalidade na relação com o Poder Público, ao estabelecer órgãos controladores mais robustos que os controlados.

A tutela coletiva da Defensoria deve ter uma atuação vocacionada para a promoção de direitos humanos, com base no território e legitimidade social, nunca formulada em gabinetes e em supostas mentes brilhantes do dogmatismo jurídico.

Deve perseguir com obsessão a construção daquilo que denomino litígio coletivo popular, horizontal e com a coparticipação da comunidade, sociedade civil ou movimentos sociais, sob pena de atuar burocraticamente nas intermináveis expedições de ofícios que nunca são respondidos.

Mais do que uma petição consistente juridicamente e extraída exclusivamente da mente de um defensor público, a tutela coletiva deve ser uma atividade sobretudo de escuta e diálogo com o território, extraindo uma demanda socialmente legítima e robusta para apresentar, se for o caso, ao Poder Público.

Em relação aos gestores, antes de vê-los como inimigos e com desconfiança, reações mais típicas de quem possui um olhar punitivista, há que se esgotar a via do diálogo na busca de consensos mínimos.

A postura colaborativa com os gestores públicos blinda a Defensoria da tentação e do ônus de se substituir os executores de políticas públicas, além de se estabelecer um canal de diálogo para a resolução de demandas extrajudiciais.

5. REFLEXÕES A PARTIR DO 5º NÚCLEO REGIONAL DE TUTELA COLETIVA: UMA NECESSÁRIA CORREÇÃO DE RUMOS

A tutela coletiva, exercida por meio dos núcleos regionais, ainda é uma experiência recente na Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Depois de participar, como gestor, da construção das normativas administrativas no Conselho Superior e tomar a decisão



de concluir o processo de interiorização, busquei conhecer o trabalho da tutela coletiva no órgão de atuação.

Essa breve, mas intensa, experiência de 6 meses permitiu enxergar alguns desafios, riscos e problemas na construção da identidade da tutela coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Como ponto de partida, não há como prescindir da participação da Ouvidoria externa da Defensoria nesse tema, o que demanda a construção de uma rede de parceiros em todo Estado. O projeto Acesso à Justiça nos Territórios¹¹ tem enorme potencial de aproximar a tutela coletiva da Defensoria das comunidades da Região Metropolitana e do interior do Estado, estimulando a atuação de defensores para fora do gabinete.

A propósito, se a sociedade civil e os movimentos sociais já são frágeis institucionalmente na capital, a situação ainda é mais complexa nos municípios pequenos do interior e da Baixada Fluminense, o que demanda da Ouvidoria externa uma mudança de olhar na sua própria atuação, que, de certa forma, prioriza a capital.

Além dos parceiros e parceiras do projeto Acesso à Justiça nos Territórios, talvez um embrião de agentes comunitários de acesso à justiça, é fundamental que cada Núcleo Regional de Tutela Coletiva da Defensoria tenha um ponto focal em sua equipe, devidamente capacitado pela Ouvidoria externa, que mapeie, se aproxime e dialogue de forma proativa com movimentos sociais e com a sociedade civil.

Retomando a discussão do olhar da Defensoria Pública sobre os gestores públicos, é fundamental que os Núcleos Regionais estabeleçam um canal direto de diálogo com as Secretarias Municipais, principalmente de Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos Humanos, e com as Procuradorias Municipais, mantendo uma relação transparente e de confiança, inclusive com a construção de agendas comuns na área de educação para direitos.

Uma das primeiras medidas, ao assumir o 5º Núcleo Regional de Tutela Coletiva em maio de 2023, foi marcar reuniões presenciais

¹¹ O projeto, idealizado pela Ouvidoria da Defensoria Pública, faz a formação de pessoas que participam de coletivos atuantes em defesa de direitos da população em territórios periféricos, como favelas e comunidades. Concluída a capacitação, os formandos se tornam “parceiros(as) da Defensoria” e funcionam como uma espécie de agentes comunitários de acesso à Justiça, ampliando a rede de proteção e levando a Instituição ao território.



com cada Secretário Municipal, no gabinete deste, com o objetivo de regularizar o fluxo de resposta aos ofícios da Defensoria Pública, apresentar a forma de trabalho da tutela coletiva – dialogada e não fiscalizatória – e estabelecer um canal direto para buscar a resolução extrajudicial das demandas, deixando como última opção a judicialização.

A autonomia construída com muita luta não significa isolamento da Defensoria Pública, muito menos a adoção de uma postura adversarial com gestores públicos, sob pena de a atuação coletiva ser exclusivamente judicial e com baixa resolutividade.

Conectada a essa postura de diálogo, há que se fazer a crítica construtiva sobre a instauração de processos de monitoramento pelos Núcleo Regionais de Tutela Coletiva. A despeito de não haver regulamentação sobre essa modalidade de atuação, foram instaurados diversos procedimentos que buscam “monitorar” as mais variadas políticas públicas nos municípios, ainda que não tenha havido um fato concreto ou a uma demanda apresentada pela comunidade.

A abstrata atividade de monitoramento é tipicamente fiscalizatória e de gabinete, mais adequada à tutela coletiva do Ministério Público e às atribuições do Tribunal de Contas do Estado, além de ser absolutamente inviável cumprir numa Instituição que avança notavelmente em termos estruturais, mas que ainda carece de aparato técnico para discutir profundamente políticas públicas complexas.

A título de exemplo, no âmbito do 5º Núcleo Regional de Tutela Coletiva, há vinte processos de monitoramento de variadas políticas públicas que, multiplicadas pelos seis municípios de sua abrangência, somam cento e vinte processos na prática.

São processos que, por conterem um propósito abstrato/genérico, na medida em que não estão vinculados a um caso concreto, não terão prazo para a conclusão, demandam uma atividade burocrática enorme das equipes e, ao longo do tempo, serão inviáveis de manejo diante da quantidade de informações inseridas.

É fundamental que, na discussão da reforma da Deliberação 125, o Conselho Superior se debruce para regulamentar os mencionados processos de monitoramento, seja para vedar a instauração se não relacionado a um fato concreto, seja para



estabelecer um procedimento que fixe um prazo de encerramento, sob pena da Instituição não conseguir lidar com processos que possuem informações sensíveis, volumosas e com alto impacto no âmbito da disputa política local.

Se não há um fato concreto que ensejou sua instauração, quando o objetivo do processo de monitoramento será atingido? A Defensoria Pública, sob o argumento de monitorar uma política pública, quer construir sua identidade de tutela coletiva fiscalizando os gestores? É razoável que processos administrativos nunca tenham fim? Como manejar tamanho volume de informações? Qual a responsabilidade da Defensoria Pública com tantas informações estratégicas que podem, inclusive, impactar cenários eleitorais locais? Qual o controle que o Conselho Superior deve fazer sobre essa atividade tipicamente fiscalizatória?

Vejo o processo de monitoramento, da forma como vem sendo construído, como um dos maiores riscos para que a tutela coletiva da Defensoria Pública se torne cartorária, de gabinete, burocrática e exclusivamente fiscalizatória, levando a Instituição a ser mais um órgão de controle e não uma agência garantidora de direitos humanos.

Outro tema que deverá ser encarado pelo Conselho Superior será o modelo de designação nos Núcleos Regionais: titularidade ou mandato para o defensor público.

Em 2022, após a conclusão do XXVII concurso, houve a inclusão de todos os Núcleos Regionais de Tutela Coletiva no edital de remoção, seguindo a tradição da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro de titularidade baseada no critério de antiguidade.

Imediatamente houve um intenso debate na Administração Superior, com a participação de defensores públicos que estavam designados para os Núcleos Regionais em regime de acumulação, para repensar o modelo, abandonando a tradição de titularidade por antiguidade.

Foi um momento rico de reflexão coletiva para a construção de uma alternativa ao modelo tradicional, ainda que a título experimental. Concluídos os debates internos, chegou-se à decisão, no âmbito de um projeto-piloto, de mandato de um ano com escolha a partir de um edital com critério exclusivo de antiguidade.



Entendeu-se que essa proposta, ao não estabelecer um sistema de pontuação por títulos e trabalhos publicados, não privilegiava uma trajetória exclusivamente acadêmica na tutela coletiva, permitindo a necessária oxigenação e, ao mesmo tempo, a preservação da antiguidade, uma “cláusula pétrea” na Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

Admito que, inicialmente, defendia a titularização tradicional e fui muito resistente ao modelo de mandato e o critério de escolha baseado em publicação de artigos, trabalhos acadêmicos ou a participação em mestrado/doutorado, pois vislumbrava que isso tenderia a uma atuação mais judicial, de gabinete e menos baseada no diálogo com gestores e sociedade civil.

Vivendo a experiência de seis meses designado para o 5º Núcleo Regional de Tutela Coletiva, meu entendimento mudou completamente. Não consigo enxergar a atuação coletiva se não for por mandato, permitindo uma oxigenação em todos os órgãos por meio da mudança de defensores públicos.

Trata-se de uma atividade que demanda muita proatividade e energia para participar de inúmeras reuniões, deslocar-se para territórios longínquos e muitas vezes com risco, vistoriar escolas, hospitais e unidades de assistência social, estar de prontidão para organizar uma rápida resposta a uma tragédia.

Atuação, portanto, muito diferente daquela vinculada a um órgão jurisdicional em que as intimações chegam ao defensor, assim como os usuários para serem atendidos. Na tutela coletiva, o defensor público, salvo raros episódios, deve buscar a demanda e construir sua rede com gestores, população, movimentos sociais e sociedade civil.

Essa energia despendida precisa de clara renovação. Contudo, também precisa de tempo para construir as relações no território, razão pela qual o prazo de um ano do mandato me parece muito curto.

Continuo firme no entendimento de que a escolha deve ser feita por antiguidade e sem privilegiar o academicismo, contudo o prazo do mandato deve ser ampliado para 3 anos, possibilitando que o defensor público estabeleça uma rede com prefeitos, secretários municipais, vereadores, OAB local, universidades, ONGs, movimento sociais e comunidades.



6. CONCLUSÃO

O delicado momento político de contenção da base do Sistema de Justiça, a autônoma plenamente efetivada na Defensoria Pública do Rio de Janeiro, a transformação introduzida pela Ouvidoria externa e a interiorização dos órgãos são fenômenos que influenciam diariamente esse longo processo de construção da identidade.

A tutela coletiva da Defensoria Pública no interior, como citado no título do artigo, ainda é um livro em branco que está sendo escrito, reescrito, rasurado, com páginas arrancadas e repostas, com erros, acertos e dúvidas, processo natural de uma atuação nova e, muitas vezes, desconhecida no território.

Este processo de “escrita diária” certamente levará, em algum momento, o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro a revistar a Deliberação nº 125, elaborada há seis anos, antes da experiência traumática da pandemia da covid-19 e da interiorização da tutela coletiva.

A título de colaboração para o debate público e condensando algumas propostas desenvolvidas no texto, apresento as seguintes conclusões:

- ▶ O processo de construção de identidade da tutela coletiva da Defensoria Pública, por ser ainda muito jovem, está sujeito a erros, acertos e riscos, devendo a experiência de outras Instituições legitimadas servir como aprendizado.
- ▶ A Defensoria Pública deve rejeitar qualquer tentativa de legitimidade para ações de improbidade administrativa ou exercício da tutela coletiva com cunho fiscalizatório e sancionatório.
- ▶ A tutela coletiva da Defensoria Pública deve ter como diretriz o diálogo permanente com os gestores públicos, parlamentares, movimentos sociais e com a comunidade.
- ▶ A designação dos defensores públicos na tutela coletiva deve ser para um mandato de três anos sem recondução e com critério exclusivo de escolha por antiguidade.



- ▶ A formação das equipes dos Núcleos Regionais na construção de rede com movimentos sociais deve ser permanente, obrigatória e sob supervisão da Ouvidoria externa.
- ▶ A instauração de processos de monitoramento deve ser vedada ou regulamentada para definir objetivo, prazo de duração e responsabilização pelas informações coletadas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **Ação de improbidade. Defensoria Pública. Legitimidade. Instrumento reparatório e pedagógico de proteção dos necessitados vulneráveis e seus direitos humanos.** Brasília: ANADEP, 2020. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/37666/DP_e_Improbidade.pdf. Acesso em: 16 nov. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **ANADEP participa de reunião com o relator da Lei de Improbidade Administrativa.** Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=46954>. Acesso em: 16 nov. 2023.

GARCIA, José Augusto. **Uma nova Defensoria Pública pede passagem:** reflexões sobre a Lei Complementar 132/90. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, José Augusto; PACHECO, Rodrigo Baptista. Os impactos da revolução tecnológica sobre a Defensoria Pública: breve estudo à luz das 'ondas' renovatórias da Instituição. In: MAIA, Maurílio Casas (org.). **Defensoria Pública, democracia e processo.** São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.



A CASA DOS MORTOS: ESTUDO DE CASO SOBRE A TUTELA DO DIREITO À SAÚDE DA POPULAÇÃO PRIVADA DE LIBERDADE PELA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA, NECROPOLÍTICA E VIDA NUA

Tiago Abud da Fonseca¹

Aline Barroco²

Maria Fernanda Elias Brito³

Lucas Martins Bohrer Zullo⁴

Resumo: O presente artigo tem por finalidade avaliar, a partir do estudo de caso, a tutela do direito à saúde da população privada de liberdade, nas unidades prisionais do município de Campos dos Goytacazes, notadamente no que se refere à atuação das instituições que compõem o sistema de justiça, tendo em conta a análise de documentos produzidos no bojo de ação civil pública, com ênfase na atuação da Defensoria Pública, bem como a atuação do poder público estadual e local, especialmente em relação à adesão à PNAISP, articulando-se as ações administrativas e judiciais encetadas e a postura refratária dos entes públicos em assumir suas responsabilidades, em cotejo com os conceitos de necropolítica e vida nua.

¹ Doutor em Sociologia Política (UENF), mestre em Direito (UNIFLU-FDC), professor do curso de direito do Isecensa, Defensor Público no Estado do Rio de Janeiro e membro do Núcleo de Pesquisa Cidade, Cultura e Conflito (NUC-UENF).

² Pós-graduada em Direito Público e Privado (EMERJ), Defensora Pública titular junto à 2ª Vara Cível de Campos dos Goytacazes, em atuação no 1º Núcleo Regional de Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

³ Advogada, residente jurídica no 1º Núcleo Regional de Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

⁴ Graduado em Ciências Sociais (UENF), graduado em Direito (UNIFLU-FDC), pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal (UNIFLU-FDC), mestre em Sociologia Política (UENF) e analista processual no 1º Núcleo Regional de Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.



1. INTRODUÇÃO

Em julho de 2019, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública em face do Estado do Rio de Janeiro e do município de Campos dos Goytacazes, distribuída sob o nº 0018133-82.2019.8.19.0014⁵, visando, em processo estrutural, tutelar o direito à vida e à saúde dos internos das unidades prisionais do citado município.

Em linhas gerais, a demanda se baseava no déficit estatal na prestação do direito à saúde da população privada de liberdade, dado o baixo número de profissionais da área técnica correspondente, medicamentos e equipamentos médicos (quando existiam), o que englobava, ainda, o serviço de odontologia.

Para constatar a falta do serviço vindicado, por amostragem, a Defensoria Pública realizou quarenta e seis entrevistas, nas três unidades prisionais da Comarca de Campos dos Goytacazes, cujo teor revelou que a assistência à saúde nos presídios é insuficiente e que as pessoas privadas de liberdade enfrentam dificuldades para obter atendimento médico e odontológico, desvelando, ainda, que a falta de assistência à saúde tem impacto direto na saúde física e mental da população carcerária, contribuindo para o agravamento de doenças e para o aumento da violência nas unidades prisionais. No mesmo sentido, a pretensão veiculada em juízo destacava a importância da valorização dos profissionais de saúde que atuam nas unidades prisionais, da contratação de profissionais capacitados e da promoção de ações de prevenção e promoção da saúde dos presos, porque tal corpo técnico, em número insuficiente, enfrenta condições precárias de trabalho, com baixos salários e falta de equipamentos e materiais adequados. Em resumo, a falta do acesso da população privada de liberdade ao direito constitucional à saúde recrudescia o estado de coisas inconstitucional (Campos, 2016) vivenciado no sistema prisional brasileiro, caracterizado pela violação sistemática dos direitos humanos das pessoas presas.

A demanda coletiva teve por finalidade, portanto, deflagrar processo estrutural, onde se buscava, segundo lição de Vitorelli

⁵ Os documentos referentes à ação civil pública, citados no artigo, podem ser consultados no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pelo número da distribuição (<http://www.tjrj.jus.br/>).



(2018), por intermédio do Estado-Juiz, a organização da estrutura burocrática, cujo modo de funcionar proporciona uma violação sistemática do direito fundamental à saúde da população privada de liberdade, dando causa a um litígio estrutural.

Por se tratar de litígio estrutural, os pedidos contidos na peça inicial foram deduzidos visando às seguintes providências dos entes públicos demandados: implantar equipes de saúde multidisciplinares na porta de entrada do sistema prisional, de forma articulada com o Município, para realização de exames, garantindo o início e a continuidade dos tratamentos necessários nas redes de atenção à saúde; consolidar a sistematização do serviço de saúde na porta de entrada da SEAP/RJ; elaborar o plano de ação estadual para atenção à saúde da pessoa privada de liberdade, com a participação do Município; fazer a manutenção do cadastro atualizado dos profissionais que atuam nas unidades ambulatoriais penitenciárias (incluindo jornada de trabalho, carga horária, dias de atendimento, unidades de atuação, funções, férias e eventuais afastamentos); rever a lotação nas unidades prisionais do Município e as equipes de atenção básica, cabendo ao Estado e Município a sua gestão conjunta; promover o abastecimento dos ambulatórios das unidades prisionais, tornando-os aptos aos atendimentos de assistência clínica e de emergência, de equipes de saúde necessárias e suficientes (médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e os demais profissionais previstos na Portaria GM/MS nº 482/14); disponibilizar ambulância para o transporte que se fizer necessário de pessoas privadas de liberdade entre os ambulatórios das unidades prisionais, seus hospitais e o SUS, evitando-se o transporte de pessoas doentes, notadamente de emergência, pelo SOE-SEAP.

O presente artigo visa, a partir desse estudo de caso, cotejar o resultado até agora obtido, considerando que a ação coletiva ainda pende de julgamento, avaliando a postura adotada pelo poder público ao tentar refutar a pretensão da instituição-autora, em manifesta adoção da necropolítica, sobretudo porque a demanda atravessou o período de pandemia da COVID-19, e o papel da Defensoria Pública na defesa dos direitos dos seres de vida nua.



2. O PODER PÚBLICO E O SEU DEVER DE GARANTIR ACESSO UNIVERSAL À SAÚDE

O direito à saúde é garantido pela Constituição da República, que, em seu artigo 196, preconiza o dever do Estado em prestá-lo a todos, com acesso universal e igualitário às ações e serviços na sua promoção, proteção e recuperação, mediante o atendimento integral.

Em suma, é de se dizer que, através de uma Constituição analítica e normativa (Mendes; Coelho; Branco, 2010. p. 63-64), o direito à saúde é inserido no texto constitucional para assegurar o acesso universal a esse bem pela população brasileira, a todos indistintamente. A Defensoria Pública, como instituição instrumental do acesso à justiça da população hipossuficiente e vulnerável, busca a implementação dos direitos sociais preconizados na Carta Política, através de sua atuação coletiva, onde provoca o poder público a atuar na hipótese de inação, isto é, no caso de omissão estatal, quando os entes públicos deveriam, com prestações positivas, prover os serviços necessários para a garantia do mínimo existencial às pessoas hipossuficientes e vulneráveis.

Buscando esgotar todas as vias de resolução extrajudicial, foi expedida, no ano de 2019, a Recomendação Conjunta nº 003/2019 da Coordenação do Núcleo do Sistema Penitenciário e da Coordenação de Saúde e Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de garantir o acesso universal, igualitário e integral à saúde das pessoas privadas de liberdade e em condição de hipervulnerabilidade.

O documento abordava a importância do direito fundamental à saúde e as atribuições da Defensoria Pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Além disso, a recomendação fazia uma orientação específica para o município de Campos dos Goytacazes, no sentido de aderir à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), nos termos da Portaria nº 432/14 do Ministério da Saúde.

Segundo elementos colhidos no procedimento instrutório nº E-20/001/104/2016 da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, são inúmeras as violações ao direito humano fundamental à



saúde das pessoas privadas de liberdade, e pouco se havia avançado, até aquele momento, para a implementação da PNAISP no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, bem como nos municípios.

A adesão municipal à PNAISP, embora facultativa, deve observar critérios como a adesão estadual ao mesmo programa, a existência de população privada de liberdade em seu território, a assinatura do Termo de Adesão Municipal, a elaboração de Plano de Ação Municipal para Atenção à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade e o encaminhamento da respectiva documentação ao Ministério da Saúde, para aprovação, sendo certo que no caso do município em comento, todos os requisitos estavam preenchidos, faltando apenas o interesse político na adesão. Como contrapartida, ao município que aderisse à PNAISP seria garantida a aplicação de um índice para complementação dos valores a serem repassados pela União, a título de incentivo financeiro, que seria objeto de ato específico do Ministro de Estado da Saúde.

Além da adesão à PNAISP, a recomendação também fazia outros encaminhamentos ao município de Campos dos Goytacazes. Dentre eles, a necessidade de manter o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) permanentemente atualizado em relação aos profissionais que atuavam nas unidades ambulatoriais penitenciárias, incluindo jornada de trabalho, carga horária, dias de atendimento, unidades de atuação, funções, férias e eventuais afastamentos, além da necessidade de implementação de protocolos de acesso e acolhimento, como instrumento de detecção precoce e seguimento de agravos, bem como a necessidade de formatar e iniciar a prestação do serviço de atenção básica de saúde nas unidades prisionais naquele âmbito territorial.

A recomendação mencionada estava fundamentada em visitas realizadas pela Defensoria Pública às três unidades prisionais existentes no município de Campos dos Goytacazes, a saber, Presídio Carlos Tinoco da Fonseca, Casa de Custódia Dalton Crespo de Castro e Presídio Feminino Nilza da Silva Santos, que já tinham gerado outros documentos de similar teor.

A nota comum às unidades se referia à superlotação, com taxa de ocupação que variava entre 224%, no Presídio Carlos Tinoco, e 158%, na unidade feminina, a falta de assistência médica integral, com ausência de equipe médica ou de enfermagem em tempo



integral, além de falta de medicação em estoque, o que dificultava o atendimento às pessoas privadas de liberdade, inclusive nos casos de urgência, o que se aliava ao quadro de insalubridade dos equipamentos.

Ajuizada a ação civil pública, em 07 de junho de 2019, foi proferida decisão que deferiu a antecipação da tutela, compelindo apenas o Estado do Rio de Janeiro a prestar atendimento médico às pessoas privadas de liberdade nas unidades prisionais da Comarca de Campos dos Goytacazes, sem determinar as medidas administrativas requeridas. A Defensoria recorreu da decisão, que, no entanto, foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Após a regular citação, o Estado do Rio de Janeiro e o município de Campos dos Goytacazes apresentaram suas contestações. Em resumo, a contestação apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro destacava a complexidade da questão da saúde em unidades prisionais e argumentava que já vinha adotando diversas medidas para a melhoria das condições de saúde em Campos dos Goytacazes. Além disso, o Estado questionava a adequação da ação civil pública como meio para a solução do problema, não sem antes alegar ser parte ilegítima na causa, argumentando, ainda, que a Instituição-autora pretendia se imiscuir no mérito administrativo e que a crise econômica do Estado apontava para a concreta demonstração da reserva do possível.

Quanto à ilegitimidade passiva alegada pelo Estado, vale transcrição do trecho da petição, *verbis*:

29. Manifesta, portanto, a ilegitimidade do Estado para a adoção de medidas que dependem necessariamente da participação efetiva de entes.

30. E não se diga que a inclusão do Município de Campos dos Goytacazes supriria a ilegitimidade: a uma porque o Estado do Rio de Janeiro possui unidades prisionais em diversos outros Municípios que não integram a lide, e, a duas, porque não há como impor a um ente uma obrigação de fazer que depende da participação de ente autônomo, sem qualquer vínculo de subordinação ao Estado.⁶

⁶ Fl.729 dos autos 0018133-82.2019.8.19.0014.



Em sua peça de bloqueio, o município argumentou também a ilegitimidade passiva *ad causam*, sustentando que caberia ao Estado a responsabilidade pela integridade física dos presos. Defendeu-se, ainda, alegando a falta de elementos suficientes para demonstrar o descumprimento das obrigações em relação à saúde dos presos e à regularização dos serviços essenciais de saúde no sistema prisional do município, sem prejuízo de alegar, ainda, a ingerência pretendida pela Defensoria Pública no mérito administrativo, bem como a reserva do possível. Mais importante é que, textualmente, o ente municipal defendeu ser facultativa a adesão à PNAISP, aduzindo ter optado por não aderir, até porque não possuía condições técnico-administrativas para operacionalizar a implantação de equipes multidisciplinares nas unidades prisionais no seu espaço territorial⁷.

A atuação dos entes públicos, que devem zelar pela saúde da população privada de liberdade, ao refutarem suas respectivas responsabilidades, em última análise, na garantia da vida, traz à lembrança a necropolítica. Mbembe (2018), ao estudá-la, parte da contraposição à ideia foucaultiana de biopoder, onde o poder político faz viver e deixa morrer. Na necropolítica, o poder se apropria da vida das pessoas, apresentando-se como um modo de administrar uma população, gerindo as formas de morte, ditando aqueles que vão sobreviver, em contraponto àqueles que vão morrer, definindo ainda como se dará essa morte. O Estado não apenas produz a morte, mas gere condições mortíferas, tratando de fazer que determinadas regiões (e por conseguinte determinados grupos) estejam submetidas permanentemente a um controle para a sobrevivência mínima, controlando os processos de circulação, marcados pela possibilidade da morte. A necropolítica, embora perpassa a eleição do inimigo e a necessidade de extirpá-lo, como forma de manutenção da saúde do corpo social, vai além da área da segurança e produz condições mortíferas em determinados equipamentos, como traço fundamental de administração de certas populações.

No sistema prisional, a gestão dos indesejáveis, quando o poder público renega sua responsabilidade constitucional, dando de

⁷ Fls.748/764 dos autos 00181133-82.2019.8.19.0014. Disponível para consulta em <http://www.tjrj.jus.br/>.



ombros à preservação da saúde e da vida das pessoas privadas de liberdade, pelas confessadas omissões, muito diz sobre a existência de cidadãos de segunda categoria, lembrando a democracia sem cidadania, tratada por Pinheiro (1997), que, ao abordar o caso brasileiro, lembra de uma sociedade que se baseia na exclusão, onde não há o controle legítimo da violência por parte do Estado, onde a violência endêmica foi agravada por políticas econômicas neoliberais que aumentaram a desigualdade social e a continuidade de práticas autoritárias contra os mais pobres e também reproduzidas por estes, de modo a constatar que o retorno do constitucionalismo democrático não teve o condão de erradicar as práticas autoritárias dessa sociedade, pois o Estado não teve a capacidade de garantir os direitos fundamentais a todos.

3. A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E OS SERES DE VIDA NUA

O caso estudado revela uma nuance importante de ser destacada. Não bastasse toda a omissão do poder público em relação à população privada de liberdade, o mundo foi atravessado pela pandemia, o que não excluiu o sistema penitenciário, que, embora o senso comum custe a compreender, faz parte da sociedade, apesar de separado por muros, como faz questão de lembrar Lourenço Filho (2022), em suas reflexões sobre o mito da ressocialização.

Em maio de 2020, já sob os reflexos do reconhecimento mundial da situação pandêmica, o que ocorreu em 11.03.2020, quando a Organização Mundial de Saúde publicou declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, a Defensoria Pública peticionou nos autos da ação civil pública, informando a ocorrência de três óbitos entre abril e maio nas unidades prisionais da cidade, com a nota de que um dos óbitos tinha como causa, segundo atestado, sepse pulmonar grave, que poderia ter sido causada pelo coronavírus.

A pandemia de COVID-19 agravou ainda mais a situação de precariedade e vulnerabilidade da população privada de liberdade no município de Campos dos Goytacazes. As prisões, como locais de aglomeração, eram lugares onde as medidas de prevenção e controle da doença eram difíceis de serem implementadas, o que



se agravava dado a falta de equipamentos de proteção individual e profissionais de saúde para atender a população carcerária.

Mesmo nesse cenário, a liminar deferida pelo Poder Judiciário na ação coletiva não era implementada, o que fez com que a Defensoria Pública reivindicasse a intimação do Estado para cumpri-la, o seu deferimento em relação ao município e a remessa dos autos para manifestação do Ministério Público e posterior prolação de sentença.

Merece registro a posição do Ministério Público estadual, que, ao encampar todas as teses da Instituição-autora, afastava a ilegitimidade passiva dos entes públicos.

Como o Poder Judiciário não decidia, a Defensoria Pública solicitou ao juízo que fosse determinada uma vistoria nas três unidades de custódia, a fim de avaliar o quadro de negação de assistência à saúde da população carcerária, que se agrava com a pandemia.

Nesse interregno, a Ordem dos Advogados do Brasil, através da seccional local, fez inspeção no Presídio Carlos Tinoco da Fonseca, produzindo relatório, em 03 de julho de 2020, documento este que foi anexado aos autos, onde a instituição classista constatava diversas irregularidades que colocavam em risco a saúde e segurança dos internos, reforçando o estado de coisas inconstitucional traçado. Entre as principais constatações, destacava-se a precariedade e superlotação da unidade, que contava com apenas um profissional de saúde para 1587 internos, excesso de 184% sobre a capacidade de presos. Além disso, a administração local não tinha atendido às diretrizes estaduais e federais, apesar de aparentar esforço administrativo.

A inspeção foi motivada pela entrada da pandemia de COVID-19 no sistema penitenciário estadual. A justificativa apresentada no relatório destacava o noticiado pela imprensa, que seriam ao menos quatro ou cinco presos contaminados pelo coronavírus no Presídio Carlos Tinoco da Fonseca, inclusive constando a informação da ocorrência de ao menos um óbito por este motivo. Diante desse cenário, a OAB identificou a necessidade de providências urgentes para garantir a tutela eficaz dos direitos daqueles que se acham privados de liberdade, conforme previsto na Constituição da República Federativa do Brasil e no Estatuto da



Advocacia. Entre as principais constatações da inspeção, destacava-se a falta de frascos de álcool em gel e dispensadores, bem como a ausência de instalações de água com sabão para que os internos pudessem lavar as mãos. Além disso, a unidade prisional não estaria fornecendo máscaras descartáveis aos presos no caso de condução ao ambiente externo, o que poderia contribuir para a disseminação do vírus. A inspeção também constatou a falta de recursos materiais e humanos na unidade prisional. Apesar de ter recebido seiscentas máscaras enviadas pelo Estado do Rio de Janeiro e medicamentos, a equipe técnica se restringia a apenas uma pessoa – uma técnica em enfermagem – o que prejudicava sobremaneira a atenção à saúde dos custodiados.

Além disso, a inspeção identificou a existência de casos de tuberculose na unidade, os quais estariam sob tratamento. A superlotação da unidade também impedia atuações preventivas ou mesmo a realização de um controle eficaz sobre o histórico médico de cada detento. O relatório informava, ainda, a existência de uma cela em condições precárias, na qual um dos presos preso faleceu. A cela estava suja, com fezes e urina espalhadas pelo chão, além de estar infestada de ratos e baratas. O preso faleceu em decorrência de uma parada cardiorrespiratória, mas as condições da cela podem ter contribuído para o agravamento do seu estado de saúde. Entre as providências urgentes a serem tomadas, se destacavam a melhoria da estrutura de saúde e higiene da unidade, a redução da superlotação e a garantia de atendimento às diretrizes estaduais e federais. A OAB também destacou a importância da entrevista com os presos, mas devido ao cenário encontrado, não foi possível o contato com pluralidade de internos. Ressaltou, ainda, a necessidade de se garantir a proteção dos profissionais que atuam na unidade prisional.

Mesmo após todos os relatos apresentados, o processo seguiu com um breve despacho judicial, determinando a juntada de documento pendente e a intimação do Estado para dar cumprimento a liminar, sob pena de desobediência e caracterização de improbidade, o que foi ignorado pelo ente público, ratificando a sua omissão.

Em meio às súplicas por um olhar atento do juízo, a Defensoria Pública requereu a juntada de duas certidões de oficiais de justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que apontam



a situação vivida pelas pessoas privadas de liberdade no presídio Carlos Tinoco da Fonseca, em razão da desídia estatal em se garantir a prestação do serviço de saúde aos presos.

O Regime Diferenciado de Atendimento de Urgência (RDAU) foi instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em março de 2020, como forma de garantir a continuidade dos serviços judiciários durante a pandemia. Entre as medidas previstas nesse regime, estava a possibilidade de cumprimento de mandados por meio eletrônico, sempre que possível. Na primeira das certidões juntadas, a oficiala de justiça revelou que parte das intimações do dia, que estavam sob sua responsabilidade, foram cumpridas por meio eletrônico, mas que para outra parte se fazia necessária a presença na unidade prisional. Dos quarenta mandados a serem cumpridos, 25% não puderam ser executados, porque os presos se encontravam isolados. A certidão também revelava que naquele presídio havia 2.027 presos, divididos em dois pavilhões e que os detentos que se encontravam afastados dos demais de suas celas, não mais poderiam ser citados ou intimados, o que significava que o cumprimento de mandados em presídios tornou-se ainda mais difícil durante a pandemia, devido às medidas de isolamento adotadas para evitar a propagação do vírus. Veja-se trecho da referida certidão:

Aliado a esse cenário assustador existe o fato de que os detentos OCULTAM os sintomas da doença até que não seja mais possível escondê-la. Uma vez perceptível, eles terão que sair para atendimento médico; e, seguindo o protocolo, ao retornarem à unidade prisional, terão que permanecer 14 dias na solitária. Para evitarem a solitária, também evitam a chance de cura. Já houve óbito e outros estão internados. O número de infectados é absolutamente maior que os informados pelas autoridades. Não há como precisar o número real. Diante de todas essas informações há de se perceber que estamos bem próximos de um “efeito dominó” quanto ao contágio por Covid, havendo muito em breve um surto coletivo. Muitos agentes já foram contaminados, inclusive com morte.

A segunda certidão destacava a alarmante situação no presídio durante a pandemia de coronavírus. A grande maioria dos detentos estava sem máscaras de proteção e muitos deles



tossiam de forma persistente, condição esta que contrariava as recomendações da Organização Mundial de Saúde, o que fez com que a profissional, por precaução, optasse por não colher a assinatura do notificando no mandado, visando preservar a sua segurança.

Naquele tempo, já havia passado um ano do deferimento da medida liminar contra o Estado, que persistia com sua conduta omissiva, não cumprindo a ordem judicial.

Diante disso, a Defensoria Pública requereu o deferimento de medida executiva atípica, que consistia na intimação pessoal do Secretário de Administração Penitenciária para que, em 48 horas, cumprisse a decisão judicial liminar. Tal medida se mostrava proporcional diante da necessidade de garantir o direito fundamental à saúde, esculpido na Constituição Federal de 1988, e diante do estado calamitoso comprovado pelas certidões das oficiais de justiça e pelos relatórios da OAB e da Secretaria Municipal de Saúde, todos inseridos em um cenário de pandemia e total desobediência à decisão judicial proferida há mais de um ano

Sobre o relatório emitido pela equipe técnica da Vigilância em Saúde do Município de Campos dos Goytacazes, a partir de visita à unidade prisional Carlos Tinoco da Fonseca, este apresentava uma análise detalhada das medidas de prevenção e controle da COVID-19 adotadas pela unidade prisional, bem como das condições de saúde dos internos e dos profissionais que trabalham no local. Dentre as principais conclusões do relatório, destacava-se a limitação da disponibilidade de assistência médica e de testagem para a COVID-19 na unidade prisional, o que comprometia a detecção precoce e o tratamento adequado dos casos de infecção pelo vírus. Além disso, a falta de equipamentos de proteção individual (EPIs) e de materiais de higiene e limpeza aumentavam o risco de transmissão da COVID-19 entre os internos e os profissionais que trabalham na unidade. Outro fator preocupante seria a superlotação e as condições precárias de higiene e saneamento básico na unidade prisional, dificultando a implementação de medidas eficazes de prevenção e controle da COVID-19. Ainda, a falta de transparência e de comunicação efetiva entre as autoridades responsáveis pela gestão da unidade prisional e os internos geravam desconfiança e resistência em relação às medidas de prevenção e controle da COVID-19. O relatório demonstrava o que todos atores processuais



já sabiam, isto é, que a unidade não dispunha de uma Unidade Básica de Saúde Prisional, o que implicava na ausência de uma equipe multiprofissional de assistência à saúde. As pessoas privadas de liberdade na unidade recebiam assistência de apenas uma enfermeira, encarregada de realizar consultas de enfermagem, procedimentos como curativos, educação em saúde, testes rápidos para investigação de infecções sexualmente transmissíveis, apoio na investigação de casos de tuberculose, além de orientações sobre o tratamento de doenças crônicas, tanto transmissíveis quanto não transmissíveis, entre outros cuidados. Em meio à pandemia da COVID-19, a falta de vigilância em saúde feita por uma equipe multiprofissional, agravada pelas condições insalubres, como a reclusão em celas coletivas superlotadas e com ventilação inadequada, comprometia a identificação imediata da introdução do vírus na unidade prisional. Isso, por sua vez, dificultava a contenção da disseminação da doença, uma vez que a capacidade da unidade, originalmente projetada para 768 presos, naquela época contava com 1855 pessoas privadas de liberdade.

Com base nessas conclusões, o relatório apresentava algumas recomendações para controle da situação da COVID-19 no sistema prisional. Dentre elas, destacava-se a necessidade de aumentar a disponibilidade de assistência médica e de testagem para a COVID-19 na unidade prisional, garantindo o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde, assim como o fornecimento de EPIs e materiais de higiene e limpeza em quantidade suficiente para todos os internos e profissionais que trabalhavam na unidade prisional.

A leitura do relatório apresentado reforçava o descumprimento pelo Estado da decisão proferida em sede de tutela de urgência, sendo certo que sequer o cenário de pandemia foi capaz de alterar o quadro dentro do presídio, potencializando-se o estado de coisas inconstitucional reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF 347. Assim, percebia-se que sequer o despacho informando a possibilidade de improbidade administrativa e a incidência de crime de desobediência foi suficiente para gerar no Estado uma atitude proativa no cumprimento da decisão judicial.

Em agosto de 2020, a Defensoria Pública apresentou mais uma petição, requerendo a juntada de três documentos nos autos: o Plano Colaborativo da Saúde dos Privados de Liberdade do Estado



do Rio de Janeiro durante a pandemia da COVID-19, o Plano de Contingência Municipal para a Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional de Campos dos Goytacazes e a Planilha de testagem da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária – SEAP.

Segundo o Plano Estadual, caberia aos municípios a efetiva distribuição e realização de testes para detecção da COVID-19 nas pessoas privadas de liberdade e nos profissionais que atuam no sistema penitenciário. Contudo, o cenário no município de Campos dos Goytacazes contrastava com o ideal, visto que apenas um pequeno contingente de presos havia sido submetido a testes até aquele momento, aumentando consideravelmente os riscos de propagação da doença.

Paralelamente à ação coletiva ajuizada e diante da inércia do Estado em cumprir a decisão de tutela de urgência proferida há mais de um ano, somada ao alto índice de contaminação por COVID-19 no interior do presídio e, ainda, à superlotação da unidade prisional, a Defensoria Pública impetrou *habeas corpus* coletivo junto ao Tribunal de Justiça, em favor de todas as pessoas presas no Presídio Carlos Tinoco da Fonseca, autuado sob o nº 0018133-82.2019.8.19.0014.

Instado a se manifestar em alegações finais, o Estado, em síntese, se limitou a atacar os pedidos da Defensoria Pública e a afirmar que a decisão que deferiu a antecipação dos efeitos da tutela estaria sendo cumprida, sem apresentar qualquer tipo de prova neste sentido. Já o município apenas se reportou aos apontamentos já realizados em suas manifestações anteriores e informou que o remédio constitucional impetrado pela Defensoria teve a ordem denegada, ainda que tal fato não influenciasse diretamente no objeto da demanda em questão.

No ponto, merece destaque o fato de que a Secretaria Estadual de Administração Penitenciária produziu documento⁸, em 11.08.2020, informando que, dentre os 447 presos que foram testados para COVID-19 no Presídio local, 185 estavam contaminados, o que corresponde ao percentual de 41,38% das

⁸ Planilha que pode ser consultada nos autos do habeas corpus nº 0018133-82.2019.8.19.0014, no sítio eletrônico do TJRJ (<http://www.tjrj.jus.br/>).



pessoas testadas. Para efeito de comparação, de acordo com boletim informativo divulgado pelo município de Campos dos Goytacazes no período⁹, que foi colacionado à petição inicial do *habeas corpus* impetrado junto ao TJRJ, a cidade contava com 3.411 casos confirmados da doença, para uma população de 507.548 habitantes¹⁰, o que representava o percentual de 0,7%.

Agamben (2002), ao estudar a vida nua, volta à Grécia Antiga, para fazer a distinção entre *zoé*, que era a característica humana de viver como qualquer ser vivente e *bíos*, que significava a vida em grupo, ou mesmo a vida própria do indivíduo, indicando que neste último espaço nascia a gestão política da vida coletiva, quando opunha a meta comunitária perfeita, que é a vida politicamente qualificada, em contraponto ao simples ato de nascer com vida e estar no mundo, enxergando aqui o ponto de partida da biopolítica. Para ele, o ingresso da vida nua na esfera da *pólis*, a politização da vida nua, constitui o evento decisivo da modernidade e a sua pesquisa visa à interseção entre o modelo jurídico institucional e o modelo biopolítico de poder, onde a produção de um corpo biopolítico é a contribuição originária do poder soberano, que produz a implicação da vida nua na esfera política, como núcleo originário do poder soberano, e faz da biopolítica contemporânea a exceção soberana.

É dizer que, para alguns, a vida nasce apenas como fato natural, ganha contorno de fato jurídico, como manifestação do estado soberano, que desde a administração deste corpo social como biopolítica precisa da exceção para, dentro do Direito, dizer quem vive e como vive. A ideia de estado de direito e estado de exceção, portanto, coexistem dentro da ordem jurídica, até porque sem a exceção, não há a regra.¹¹

Acresça-se que, na biopolítica moderna, o poder soberano (Estado) não legisla apenas sobre o “quem” – sobre o sujeito – mas a

⁹ Disponível em https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=58979. Acesso em 04 nov. 2023.

¹⁰ IBGE (2023)._A população do município referido diminuiu, segundo dados do último Censo, o que pode ser consultado no mesmo endereço eletrônico.

¹¹ Ver a mesma abordagem em: PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. 2014. Vida nua e estado de exceção permanente: A rearticulação da biopolítica em tempos de império e tecnocapitalismo. Sistema Penal e Violência. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 215-231, jul./dez. 2014.



própria vida passa a ser o paço de uma decisão soberana, na medida em que este poder pode decidir até que ponto a vida deixa de ser politicamente relevante e, passa, portanto, a ser descartável, como anotou Agamben sobre o desvalor atribuído a uma vida, qualificada como indigna de ser vivida (2002).

No presente artigo, a vida nua é abordada como equivalente daquela existência que se assemelha ao fato natural, ao nascer com vida, mas ser despojado do direito a uma existência digna, patrocinada pelo Estado de Direito, que garante apenas igualdade formal a todos, numa noção em que a vida é desqualificada politicamente, destituída de humanidade, a partir de uma operação realizada sob um processo de inclusão (em que ela é incluída como alvo do poder) e exclusão (excluída da proteção da lei, como sujeito de direito). Muito ao contrário, será esse mesmo Estado Soberano que, em nome da lei e pelas mãos da exceção, justificará as condutas dos algozes sobre corpos desprezíveis. Assim é que, se a vida passa a ser objeto do poder soberano, temos como correto afirmar que a eleição soberana ao apontar qual é a vida nua ou não, exclui ou inclui o ser humano como objeto de proteção, a depender da sua categorização na primeira ou segunda opção, o que se dá através do biopoder, do poder de politizar e administrar a vida.

Em *Recordação da Casa dos Mortos*, Dostoiévski (2006) trabalha, a partir do sofrimento produzido pelo encarceramento, a aniquilação da individualidade, em um sistema que não recupera o indivíduo que recebe para clausura, malgrado a ressocialização seja uma das finalidades declaradas da pena criminal. No sistema penitenciário brasileiro, do qual o caso concreto retrata pródigo exemplo, percebe-se um *locus* em que os seres de vida nua agambenianos se encontram, na omissão estatal, com a necropolítica, relegados que são a uma existência desqualificada, afastado de direitos que a Constituição Federal garante como dever do Estado e direito de todos, como a saúde.

A Defensoria Pública, instituição vocacionada à defesa dos vulneráveis, por força de previsão constitucional, que compõe o sistema de justiça como contrapoder (Moscoso, *apud* Oliveira, 2006), buscou no caso estudado, por meio da atuação coletiva, resguardar minimamente o direito à saúde da população privada de liberdade. Dar concretude aos direitos dos personagens da *Casa dos Mortos*



não é tarefa simples, porque o poder os exclui da proteção. Todavia, o caso concreto demonstra que não faltaram petições, pedidos e manifestações, que se perderam na omissão dolosa dos entes públicos e na paradoxal atuação judicial, que reconhece direitos, mas não se desincumbe de fazer cumprir suas próprias decisões.

4. A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA: RESULTADOS PARCIAIS OBTIDOS

A dificuldade na implementação dos direitos da população privada de liberdade, pela omissão do Estado em cumprir seu papel constitucional, não encobre, contudo, a atuação de outra instituição do Estado para fazer valer o texto legal, em pródigo exemplo de que as duas instituições não se sobrepõem, mas se complementam. A atuação defensorial foi secundada à altura pela participação do Ministério Público, que sustentou, com base no direito social à saúde, a obrigação do Estado de promover a assistência à saúde do preso, abrangendo atendimento médico, farmacêutico e odontológico, bem como o fornecimento de materiais necessários, o que não excluía, na posição de tal Instituição, a obrigação solidária da municipalidade, independente de sua adesão à PNAISP, uma vez que recebe recursos do Fundo Nacional de Saúde e, portanto, é obrigada a prover atenção básica a essas pessoas. Destacou, ainda, a necessidade de uma atuação integrada entre o Estado e o município para garantir uma política de atenção integral à saúde prisional efetiva, entendendo que a prestação adequada de assistência à saúde no ambiente prisional, incluindo atenção básica preventiva e acompanhamento integrado, é crucial para evitar mortes e a propagação de doenças nos presídios. Por tal razão, em seu parecer, sustentou que a ilegitimidade passiva de um dos entes públicos poderia acarretar inegáveis prejuízos para a prestação, de forma integrada e eficiente, das questões trazidas aos autos, manifestando-se pela integral procedência dos pedidos deduzidos na inicial.

Em primeiro grau, passados ano e meio do ajuizamento da demanda coletiva, em 13 de janeiro de 2021, no lugar de enfrentar o mérito do pedido, o juízo proferiu sentença parcial, julgando extinto o processo, sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485,



inc. VI do CPC, em relação ao município de Campos dos Goytacazes, prosseguindo o trâmite em face do Estado do Rio de Janeiro.

Denegados os embargos de declaração opostos tanto pelo Estado do Rio de Janeiro, que queria ver sua tese da ilegitimidade passiva também analisada naquele momento, insistindo em se omitir em relação às políticas públicas que deveria adotar, como o da Defensoria Pública, que buscava a análise de todas as teses vertidas na inicial, que foram, sem qualquer justificativa, esquecidas pelo Poder Judiciário, foram interpostos recursos de agravo de instrumento tanto pela Instituição-autora, como pelo poder público estadual.¹²

Os recursos foram parcialmente providos, reconhecida a legitimidade passiva do Município, aduzindo o Tribunal de Justiça que a responsabilidade de tal ente constituía matéria inserida no plano do mérito.

Passados três meses da decisão tomada pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública informou nos autos que a responsabilidade partilhada entre o município de Campos dos Goytacazes e o estado do Rio de Janeiro para prestação dos serviços de saúde à população carcerária fora reconhecida por meio da Portaria GM/MS nº 2.715, de 14 de outubro de 2021. Tal documento apresentava a aprovação da adesão do município réu, por requerimento deste, à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), inclusive condicionando a transferência de recursos financeiros à realização de obrigações como a habilitação de Equipes de Atenção Primária Prisional (EAPP) e o fidedigno cumprimento da Portaria de Consolidação nº 2 e da Portaria de Consolidação nº 6, ambas de 28 de setembro de 2017, da Portaria no 37, de 18 de janeiro de 2021, e da Portaria no 60, de 26 de novembro de 2020.

Desse modo, a publicação da portaria do Ministério da Saúde, fruto da atuação da Instituição-autora e da deflagração do processo coletivo, corroborava todas as alegações de fato e de direito apresentadas na petição inicial e igualmente referendadas pela atuação do Ministério Público no feito, tornando inconteste

¹² Agravos de instrumento distribuídos sob os números nº 0029393-33.2021.8.19.0000 e 0033375-55.2021.8.19.0000, com tramitação perante a Décima Oitava Câmara Cível do TJRJ.



a responsabilidade de ambos os réus na execução dos serviços de saúde para as pessoas privadas de liberdade no município de Campos dos Goytacazes.

Mas a atuação defensorial não se resumiu ao litígio judicial. A partir da notícia de que o município de Campos dos Goytacazes teria aderido a PNAISP, o 1º Núcleo Regional de Tutela Coletiva expediu ofício endereçado ao Secretário Municipal de Saúde, no dia 22 de setembro de 2022, buscando apurar elementos acerca da implementação e funcionamento do programa nas unidades prisionais do município.

O município apresentou resposta aos questionamentos, assim como anexou a escala, de outubro de 2022, dos profissionais da saúde nas unidades prisionais, apresentados pela Subsecretaria de Atenção Básica, Vigilância e Promoção da Saúde, da Secretaria Municipal de Saúde, subscrito pela responsável pela PNAISP.

Em relação à composição da equipe multidisciplinar atuante em cada estabelecimento prisional, bem como à correspondente escala de trabalho por especialidade e carga horária, o município informou que as três unidades apresentam duas equipes multidisciplinares. Uma equipe ampliada, com médico clínico, enfermeira, técnico de enfermagem, dentista e auxiliar de saúde bucal, com exceção da Unidade Carlos Tinoco da Fonseca, que estaria aguardando o Consultório Odontológico ser montado. Uma equipe complementar de saúde mental com psiquiatra, enfermeira, assistente social e psicóloga.

As unidades Nilza da Silva Santos e a Cadeia Pública Dalton Crespo de Castro são compostas por uma equipe de 20 horas, e o Presídio Carlos Tinoco da Fonseca apresenta uma equipe de 30 horas semanais. O ambulatório funciona de segunda-feira a sexta-feira, de 09 às 15 horas, respeitando os horários de cada unidade prisional.

O município foi questionado acerca das atividades e serviços ofertados à população prisional, incluindo trabalhadores em serviços penais, os familiares e demais pessoas que se relacionam com as pessoas privadas de liberdade. Em resposta, afirmou que realiza todo atendimento clínico individual e coletivo, sendo oferecidos testes rápidos de HIV, sífilis, hepatite B e C, Covid-19 e gravidez. Todos são referenciados para a Rede de Assistência quando necessário, tendo hemograma completo, preventivo, ultrassom intra-vaginal,



mamografia, ressonância, raio-x para diagnóstico de tuberculose e qualquer especialidade que haja necessidade. As consultas são inseridas no sistema SOPHYA, sendo os atendimentos prestados o mais rápido possível. O sistema de vacina é realizado dentro das unidades. O atendimento é para todos os privados de liberdade e servidores, assim como seus familiares, quando há indicação.

O município afirmou, ainda, que cada unidade penitenciária conta com uma unidade básica de saúde de referência. As Unidades Básica de Referência do Parque Rodoviário, para a Unidade Nilza da Silva Santos, a Unidade do Centro de Saúde Guarus, para as duas Unidades masculinas. As Unidade de Pronto Atendimento-UPA Guarus e o Hospital Ferreira Machado também são referências em caso de emergências, além de todos os Centros de Referência do município, como o Centro de Referência do Tratamento da Mulher (CRTM), o Centro de Doenças Infecto Parasitárias (CDIP), Centro de Referência pra Tuberculose e Hanseníase, entre outros.

Questionado sobre o fluxo de atendimento nas unidades, o município respondeu que as equipes trabalham com agenda para atender de forma programada, principalmente, pacientes que apresentam uma condição sistêmica crônica, como hipertensão, diabetes, HIV, sífilis, tuberculose. Todos os dias são atendidas as demandas espontâneas de dor, que são avaliadas pelas equipes. Informou, ainda, que o serviço de saúde na unidade prisional está cadastrado no CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde).

Em relação ao fluxo para o abastecimento de medicamentos, extrai-se das informações prestadas pelo município o seguinte: o fluxo de abastecimento de medicamentos segue sendo estruturado com protocolos que são pautados em cada etapa do Ciclo da Assistência Farmacêutica. Primeiro, há a seleção dos medicamentos, baseada em listas oficiais que guiam as prescrições médicas, levando em conta as necessidades da população carcerária. Essa etapa é conduzida de forma colaborativa por médicos, enfermeiros e farmacêuticos. Em seguida, vem a programação, que envolve o planejamento detalhado das aquisições, incluindo quantidade, momento e duração. São estabelecidas rotinas para controlar os estoques, as dispensações e as demandas não atendidas, garantindo uma gestão eficiente. A aquisição dos medicamentos é feita pelo



Departamento da Assistência Farmacêutica da Secretaria de Saúde de Campos dos Goytacazes, levando em conta as necessidades de todas as unidades de saúde do município. Dados precisos sobre o consumo são fundamentais para determinar a quantidade anual a ser adquirida para as unidades prisionais. Depois, os medicamentos são conferidos e armazenados adequadamente nas unidades prisionais. Mensalmente, a equipe de saúde realiza uma contagem minuciosa, registrando eletronicamente essas informações para uma gestão mais dinâmica dos estoques e para minimizar prejuízos. Por último, a dispensação é feita conforme as prescrições médicas e de enfermagem, seguindo protocolos específicos. Um receituário adequado é utilizado e arquivado. Todas as prescrições e dispensações são registradas em planilhas, o que auxilia na formação de estoques para um atendimento rápido. Medicamentos de uso contínuo são dispensados em intervalos regulares para garantir a segurança do uso, enquanto outros são fornecidos de acordo com o tempo de tratamento determinado pelo prescritor.

Em sequência, indagado se há pessoas privadas de liberdade trabalhando nos serviços de saúde implantados dentro das unidades prisionais, nos programas de educação e promoção da saúde e nos programas de apoio aos serviços de saúde, o município respondeu que as equipes recebem ajuda daqueles que têm autorização da Direção para prestar apoio, como por exemplo, agendando os pacientes.

No que tange à articulação com serviços de saúde externos, a equipe da PNAISP informou que todas as necessidades extramuro são inseridas na regulação, através do Sistema SOPHYA. Ademais, as unidades de saúde prisionais possuem acesso ao sistema de regulação, todavia o transporte não cabe à PNAISP, sendo pautado para o SOE.

Vale observar que, apesar de não constar expressamente na resposta ao ofício, existe um cenário insatisfatório em relação ao serviço de transporte prestado pelo SOE, uma vez que é insuficiente para atender toda a demanda externa de saúde e demais assuntos relacionados às pessoas privadas de liberdades. Foram relatados casos de que, apesar de conseguir vaga para realização de exames, muitos não conseguem comparecer ante à ausência de transporte disponível na unidade e acabam perdendo as vagas obtidas.



Os serviços de atenção à saúde da mulher prestados pelas Unidades Básicas de Saúde prisionais contam com uma médica ginecologista na unidade feminina. Todos os exames solicitados são direcionados para o CRTM e Hospital Álvaro Alvim.

Por fim, a equipe da PNAISP informou que nas três unidades foram disponibilizadas salas de atendimento com estrutura, sala de curativo, farmácia, sala de psicologia e assistência social e consultório odontológico, com exceção do Carlos Tinoco da Fonseca, que estaria aguardando os equipamentos. A internet não é permitida no ambulatório, mas tem computador. A internet é usada na administração de cada presídio.

Como dito no início do trabalho, cuida-se de demanda estrutural, cuja implementação depende de uma atuação prolongada no tempo, que se desenvolve em uma sequência coordenada de atos, mas cabe o destaque no sentido de que, somente o impulso dado pela atuação coletiva da Defensoria Pública foi capaz de tutelar o direito da população privada de liberdade, e o resultado parcial das medidas adotadas podem, se tomadas não apenas no plano retórico do ente municipal, mas se confirmadas a sua existência no plano dos fatos, levar à conclusão de que a defesa dos vulneráveis pela instituição está sendo capaz de retirar da invisibilidade milhares de pessoas privadas de liberdade, que cumprem pena ou medida cautelar nas unidades prisionais, levando acesso ao direito à saúde, aos habitantes temporários da Casa dos Mortos.

5. CONCLUSÃO

Por força da Constituição da República, a Defensoria Pública foi erigida à categoria de instituição essencial à justiça. A lógica desse reconhecimento reside no fato da Constituição Brasileira, ao inserir em seu texto uma série de direitos sociais, elegê-la como instituição-instrumento para garantir a aplicabilidade de tais previsões, de modo que seu texto não retrata apenas uma carta de intenções programáticas, mas longe de qualquer fiscalização quanto à sua implementação.

Nesse diapasão, a Defensoria Pública é instrumental para defesa, em juízo ou fora dele, dos direitos dos hipossuficientes e vulneráveis, que não teriam qualquer poder organizacional para pleitear



coletivamente a implementação dos direitos a eles assegurados ou mesmo de terem acesso à justiça por suas próprias forças.

A massa de desvalidos que compõem o sistema prisional se enquadra na hipótese de sujeitos usuários do serviço prestado pela Defensoria Pública. Com efeito, a postura adotada pelos réus na ação coletiva que deu ensejo ao estudo de caso é simbólica para demonstrar a necessidade da atuação da instituição-instrumento e o seu fortalecimento. Há uma omissão reiterada dos entes públicos em garantir os direitos sociais estampados na Carta Política e, após serem administrativamente acossados para tomarem providências e serem judicialmente demandados, simplesmente se defendem dizendo que não é com eles, sustentando a tese da ilegitimidade passiva ou, alternativamente, apresentam a defesa de que estão atuando, sempre usando o gerúndio para se comunicar, mas jamais entregando o serviço desejado. Escudam-se, ainda, na reserva do possível e em imaginada ingerência da Defensoria Pública no mérito administrativo, para se desvencilharem de suas obrigações constitucionais.

O estudo de caso comprova, ainda, que as atuações da Defensoria Pública e do Ministério Público, na maturidade que exigem os desafios à implementação da vida democrática desenhada pelo Pacto Fundante, não se repelem, mas se complementam, na árdua tarefa de garantir eficácia aos direitos sociais, contra uma lógica neoliberal que irrompeu no projeto democratizante.

Por último, mas não menos importante, a atuação do Poder Judiciário, como guardião das promessas constitucionais, é potência catalisadora para garantir que a Constituição da República não passe apenas de uma carta de intenções. A virada na atuação dos entes públicos, no caso estudado, foi possível apenas quando o Estado-Juiz reconheceu a legitimidade passiva do município para figurar na demanda, inserindo-o como parte do problema e da equação para sua solução. A adesão do Estado e do Município à PNAISP, caso confirmados e mantidos os seus efeitos práticos para o futuro, configura-se divisor de águas na prestação do serviço de saúde à população privada de liberdade no município de Campos dos Goytacazes. Como demanda estrutural, há muito a ser feito, mas, caso confirmada a atuação das equipes de profissionais na saúde, nas unidades prisionais estudadas, como informado pelo Município, o avanço é incontestável.



Se sonhar uma sociedade sem os muros das penitenciárias parece, no momento, uma utopia, ao menos garantir direitos à população invisibilizada da Casa dos Mortos é um passo para minimizar os efeitos da necropolítica, que escolhe tais pessoas como não-sujeitos, os seres de vida nua.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: O poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **Recordação da Casa dos Mortos**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades e Estados** Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>. Acesso em: 04 nov. 2023.

LOURENÇO FILHO, Samuel. **Ressocializado na cidade do caos**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2022.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 2010.

MOSCOSO, Juan de Dios. Palestra proferida em 16 de outubro de 2003, no II Congresso Interamericano de Defensorias Públicas, durante a comissão de trabalho Modelos de Defensoria Pública, Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Rogério Nunes de. **Assistência jurídica gratuita**. Rio de Janeiro: Lumen Juris editora, 2006.



PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. 2014. Vida nua e estado de exceção permanente. A rearticulação da biopolítica em tempos de império e tecnocapitalismo. Sistema Penal e Violência.

Revista Eletrônica da Faculdade de Direito Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 215-231, jul./dez. 2014.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, São Paulo, 9(1): 43-52, Maio, 1997.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.



CONTROLE DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE POR INTERMÉDIO DO MONITORAMENTO ORÇAMENTÁRIO: EXEMPLOS PRÁTICOS DE ATUAÇÃO COLETIVA PELA DEFENSORIA PÚBLICA E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CONTROL OF PUBLIC HEALTH POLICY THROUGH BUDGET MONITORING: PRACTICAL EXAMPLES OF COLLECTIVE ACTION BY THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE AND THE PUBLIC MINISTRY OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Tháísa Guerreiro de Souza¹

Resumo: Este artigo aborda a importância de se avançar em um controle da política pública, em especial da política pública de saúde, que, com base no monitoramento orçamentário, e valendo-se da força normativa do orçamento e do caráter vinculante do planejamento como principais estratégias para a contenção da discricionariedade alocativa do gestor, contribua, de modo pedagógico, para a retroalimentação do planejamento e para a efetividade do Direito à Saúde. Para tanto, analisam-se o referencial teórico multidisciplinar em construção, a escassez de estudos e pesquisas sobre o tema e, como contribuição empírica, as ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública, nos anos de 2017, 2018 e 2019, em face do Município do Rio.

Palavras-chave: direito à saúde; orçamento; controle; políticas públicas.

¹ Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro desde dezembro de 2010. Mestre em Saúde Coletiva pela ENSP/FIOCRUZ. Doutoranda em Saúde Coletiva pelo IESC/UFRJ. Pós-graduanda em Políticas Públicas e Tutela Coletiva pelo Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – IEP MPRJ.



Abstract: This article discusses the importance of advancing in public policy control, especially public health policy, which, based on budgetary monitoring and taking advantage of the normative force of the budget and the binding nature of planning as the main strategies for containment of the manager's allocative discretion, contribute, in a pedagogical way, to the planning feedback and to the effectiveness of the Right to Health. To this end, we analyze the multidisciplinary theoretical framework under construction, the scarcity of studies and research on the subject and, as an empirical contribution, the public civil actions proposed by the Public Defender's Office, in the years of 2017, 2018 and 2019, in the face of the Municipality of Rio.

Keywords: right to health; budget; public policy control.

1. INTRODUÇÃO

Direito e Ética sempre impuseram que o Poder Executivo implementasse as suas políticas públicas conforme o seu planejamento, definido à luz das necessidades sociais e do real interesse público. Em outras palavras, sempre foi exigível que o gestor aderisse e cumprisse o que foi por ele mesmo planejado, não só para que haja coerência entre os seus atos (*nemo potest venire contra factum proprium*), mas sobretudo porque somente assim confere-se legitimidade e qualidade ao gasto público (Pinto, 2018).

A obrigatoriedade de aderência entre o executado e o planejado possui, como se verá, amplo respaldo no ordenamento jurídico, a partir de um rico diálogo entre o Direito Financeiro, Constitucional, Administrativo e Sanitário. Não há irrestrita discricionariedade do gestor no cumprimento dos programas de trabalho inscritos na lei orçamentária, com base no planejamento setorial, e que viabilizam, na prática, as políticas públicas consideradas prioritárias pelo próprio Administrador Público.

No campo da saúde coletiva, este dever exsurge de forma qualificada, haja vista a existência de sua previsão expressa na legislação específica que conforma a política pública de saúde. Fosse pouco, sob a perspectiva de que, no Brasil, as despesas em saúde se



destinam, em regra, à concretização do seu núcleo essencial, assim consideradas as indispensáveis à garantia da fruição da vida em condições mínimas de dignidade, elas assumem, efetivamente, caráter obrigatório. Este tem sido o entendimento perfilhado pelos Tribunais Superiores quando não se cansam de reiterar que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Em um cenário de austeridade fiscal e de contenção dos gastos públicos com políticas públicas sociais, e no qual se amplia a defesa a argumentos em prol de uma agenda neoliberal, é preciso, mais do que nunca, reforçar, com base no monitoramento orçamentário, a força normativa do orçamento e o caráter vinculante do planejamento como principal estratégia para a contenção da discricionariedade do gestor na execução orçamentária e para um efetivo e necessário salto no controle da política pública (Pinto, 2018). Em especial, no que interessa a este trabalho, da política pública de saúde e da efetividade do Direito à Saúde.

Um forte e firme monitoramento da execução orçamentária permite identificar, de antemão, os desvios de rota do gestor à luz do seu planejamento, e permite ao controle social e à Defensoria Pública uma atuação estratégica preventiva voltada à adequação e retroalimentação do planejado, com enfrentamento dos atos imotivados e abusivos da execução orçamentária. É capaz, portanto, de induzir um ciclo virtuoso de aperfeiçoamento da política pública (Pinto, 2018) e de prevenção a importantes violações a direitos humanos.

Tal controle, no entanto, é tarefa complexa, não só pelo caráter técnico e multidisciplinar dos conhecimentos envolvidos, mas sobretudo pela rapidez e dinamismo com que o gestor dribla, na prática, o orçamento público.

Além de explorar os aportes teóricos possíveis de serem manejados no tema, o presente trabalho analisa três ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, nos anos de 2017, 2018 e 2019, que podem ser consideradas exemplos práticos de aquecimento para o necessário avanço em busca de um controle da política pública de saúde que, prestigiando a força normativa do orçamento e as prioridades alocativas legítimas, supere a tese de escassez financeira e de reserva do possível cada vez mais sedutora ao Poder Judiciário em um contexto neoliberal. Assim,



espera-se contribuir para o aprimoramento e o consequente avanço do controle das políticas públicas no Brasil e para a efetividade do Direito à Saúde.

2. CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR INTERMÉDIO DO MONITORAMENTO ORÇAMENTÁRIO: UM CAMPO TEÓRICO E PRÁTICO EM CONSTRUÇÃO

O presente trabalho articula abordagens teóricas dos campos da Saúde Coletiva, da Economia e do Direito, especialmente referenciais dos Direitos Humanos, Constitucional, Administrativo, Financeiro, Sanitário e da Sociologia, com enfoque nos conceitos centrais de direito à saúde, políticas públicas, planejamento e gestão em saúde e processo orçamentário.

São poucos os estudos e pesquisas que se dedicaram a analisar e sistematizar, teórica e empiricamente, os limites e as possibilidades do controle de políticas públicas por intermédio do monitoramento orçamentário, em especial, da política pública de saúde. Este trabalho insere-se, portanto, em um campo teórico e prático em construção, e busca contribuir em um contexto de austeridade fiscal e de fortalecimento da teoria do consequentialismo jurídico².

2.1. A conexão entre os ciclos orçamentário e das políticas públicas e o caráter vinculante do planejamento: bases para um salto qualitativo no controle da política pública

Política pública é um termo equívoco, e são inúmeros os esforços doutrinários para a sua conceituação.

² No Brasil, o consequentialismo jurídico foi positivado, em 2018, no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”). Entretanto, na visão dessa autora, a teoria vem sendo invocada pelos gestores como argumento de reforço para o projeto político de austeridade fiscal e redução dos investimentos em políticas sociais. E aplicada por grande parte dos magistrados de forma abstrata, genérica e distorcida, com enfoque apenas em supostas repercussões econômicas que servem, ao fundo, para legitimar a tese de impossibilidade do controle judicial mesmo em casos de omissões inconstitucionais do Estado na concretização de direitos fundamentais.



Após discorrer sobre diversas definições sobre políticas públicas, destacando os conceitos de Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) e Laswell (1936), Souza (2006) sintetiza política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Assim, continua, políticas públicas constituem-se no estágio em que os governos democráticos traduzem os seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

O conceito traz um aspecto crucial que diz respeito à relação entre as promessas eleitorais e as políticas públicas no contexto da Democracia. De fato, considerando que todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88), que custeia a atividade financeira do Estado, e partindo-se do pressuposto de que o povo elege os seus representantes com base em suas propostas eleitorais, o correto, à luz da ética e dos princípios e diretrizes constitucionais mais basilares (moralidade, probidade e regime democrático), é que estas propostas orientem o planejamento, a execução das políticas públicas e a alocação dos recursos públicos, em busca dos resultados almejados pelo povo e dos objetivos fundamentais da República (art. 3º da CRFB/88).

Dentre os diversos modelos de formulação e análise de políticas públicas categorizados por Souza (2006), destaca-se, pela sua aplicação à linha de raciocínio aqui proposta, o do ciclo da política pública. Sob esta abordagem, a política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios (definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação), em um processo dinâmico e de aprendizado.

Pinto (2018), traduzindo esta abordagem para o Direito, afirma que

a noção de política pública corresponde a um ciclo decisório, finalística e processualmente voltado ao cumprimento dos



ditames constitucionais, organizado em torno dessas três grandes fases: planejar, executar e controlar.³

Para a autora, esta noção de política pública pode ser antevista – direta ou indiretamente – a partir do artigo 6º do Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a obrigatoriedade de as atividades da Administração Pública obedecerem aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, os quais podem ser sintetizados nas fases de planejamento, execução e controle.

A teor do referido diploma, o planejamento compreende o plano geral de governo e os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, os quais, por sua vez, devem orientar não só a elaboração dos programas de trabalho definidos na lei orçamentária (art. 7º, “b” e “c”, 15, 16 e 18 do DL nº 200/67) como a sua própria execução.

A ratificar a necessidade de integração entre o planejamento e a execução orçamentária, o art. 75 da Lei nº 4.320/64 dispõe que o controle da execução orçamentária compreende a análise da fidelidade funcional dos agentes da administração e do cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e de realização de obras e prestação de serviços.

É sob este ângulo que Pinto (2018) afirma existir uma importantíssima conexão entre o ciclo das políticas públicas e o ciclo orçamentário. Veja-se: o planejamento setorial da política pública (como os planos de saúde e educação, por exemplo) deve ser traduzido nos programas de trabalho⁴ das mais diversas funções do Estado (acesso à Justiça, legislativa, educação, saúde, dentre outras). E os programas de trabalho, por sua vez, estão consignados no plano plurianual e na lei orçamentária que compõem o ciclo

³ PINTO, E. G. Ciclo das políticas públicas e legitimidade compartilhada das escolhas alocativas: um estudo em busca da vinculação à força normativa do planejamento. *In*: PINTO, E. G. *et al.* (orgs.). **Política pública e controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018**, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 111.

⁴ Segundo a Portaria STN nº 42/99, que estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, entende-se por programa “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” (art. 2º, “a”).

orçamentário previsto na Constituição Federal (com destaque para os arts. 165 e seguintes e 35 do ADCT) e na Lei nº 4.320/64.

Abaixo, para melhor visualização, reproduz-se o esquema utilizado por Giacomo (2007) *apud* Sousa (2008) para representar o processo integrado de planejamento e orçamento:

Diagrama 2 – O Processo Integrado de Planejamento e Orçamento



Fonte: Adaptado – James Giacomo – UnB (FACE/CCA) STJ/TST (2008) – Slide 7, Color. – e Giacomo (2007, p. 209).

Em contrapartida e de modo instrumental, a execução orçamentária deve espelhar a execução dos programas de trabalho que compõem a política pública, a fim de realizá-la. Por isso, quando se verifica, de antemão, no controle e na avaliação da execução do ciclo orçamentário, que o gestor se distanciou do seu próprio planejamento, abre-se uma potente possibilidade de intervenção preventiva na política pública. O desvio de rota pode e deve ser prontamente considerado e reparado na avaliação da política, retroalimentando o seu planejamento e a revisão das peças orçamentárias.

Tudo, repare-se, de molde a restaurar o eixo inaugural, qual seja, a necessária aderência entre o planejado e o executado, contribuindo, assim, para a construção efetiva da política pública mediante uma oferta adequada das atividades e serviços



programados com um gasto público de qualidade no sentido de que foi planejado e sua execução não se distanciou desse planejamento (Pinto, 2018).

Nesse passo, sustenta a autora, para conferir eficiência à política pública e ao gasto público, é preciso avançar em um controle da política pública que, atento ao caráter vinculante do planejamento setorial e orçamentário, seja pautado não apenas por aspectos formais, mas sobretudo pela avaliação do cumprimento de seus programas de trabalho em termos de realização de obras e prestação de serviços, metas e alcance dos resultados, sob o prisma da economicidade e da legitimidade (art. 70 da CRFB/88). E deste modo, atuar não apenas para correção de desvios, mas, sobretudo, em um esforço pedagógico, para a retroalimentação preventiva do planejamento. A exemplo, a Defensoria poderia, a partir da identificação de um contingenciamento abusivo (art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal), ou seja, sem correspondência em uma efetiva frustração de receitas, exigir, inclusive judicialmente, a recomposição do valor contingenciado em desacordo com o planejamento setorial e orçamentário. A recomposição, por sua vez, evitaria a redução da oferta de serviços públicos essenciais à população, prevenindo importante dano coletivo.

Segundo Pinto (2018), este é um papel extremamente importante e subutilizado na tutela coletiva pelos atores do Sistema de Justiça: “Se queremos dar um salto qualitativo no controle de políticas/públicas precisamos exigir o cumprimento do planejamento setorial, considerando suas metas e estratégias formalmente como obrigações legais de fazer”. Ou seja, é preciso perseguir a máxima efetividade do ciclo orçamentário como o eixo garantidor da eficiência das políticas públicas e dos direitos fundamentais.

Esse salto qualitativo é ainda mais importante quando se trata do controle de políticas públicas sociais que se destinam à concretização dos direitos humanos e fundamentais, de alto valor axiológico na Carta Fundamental de nosso Estado. Para Barcellos (2018), o efetivo respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais depende sobretudo dos resultados concretos de políticas públicas existentes acerca desses direitos, e não apenas da existência de normas ou mesmo de decisões judiciais esparsas sobre o tema. Nesse passo, sustenta, a existência de sistemas



de monitoramento no contexto de políticas públicas de direitos fundamentais deve ser considerada um dever jurídico-constitucional.

É esse salto qualitativo no controle extrajudicial e judicial de políticas públicas que, a nosso ver, precisa ser perseguido pela Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas.

A seguir, este trabalho busca analisar como este referencial teórico do Direito Financeiro pode ser explorado e aperfeiçoado no campo da Saúde Coletiva, em diálogo com outros ramos do Direito, e os desafios para a sua utilização empírica em busca da efetividade do direito humano e fundamental à saúde.

2.2. Limites à discricionariedade administrativa na alocação de recursos públicos de saúde: um diálogo entre o direito financeiro, sanitário, constitucional e administrativo

Como se viu, está posto, por expresse e cogente arcabouço legal no Direito Financeiro, que o planejamento (setorial e orçamentário) deve nortear a execução do orçamento. Não há irrestrita discricionariedade do gestor na execução do que foi por ele mesmo planejado.

O gestor deve cumprir o que planejou, pois do contrário, seus atos são considerados nulos, dado o arcabouço normativo que veda, em homenagem à confiança depositada no cidadão e à necessária preservação da segurança jurídica, o comportamento contraditório da Administração Pública (*"nemo potest venire contra factum proprium"*). A preocupação normativa com a efetivação da segurança jurídica pode ser extraída a partir de uma leitura sistemática do ordenamento jurídico (art. 1º c.c. XXXVI, da CRFB/88, art. 2º da Lei nº 9.784/1999 e arts. 23, 24 e 30 da LINDB, a exemplo).

No campo da Saúde Coletiva e do Direito Sanitário, esse dever de coerência do Administrador e de necessária aderência entre a execução orçamentária e o planejamento é reforçado, pois há expressa previsão no microsistema específico sobre o planejamento e a gestão no SUS (art. 36 da Lei nº 8080/90, arts. 15 e 16 do Decreto nº 7.508/2011, art. 30 da LC 141/2011 e arts. 94, 95, 96 e 97 da Portaria de Consolidação nº 01/2017 do Ministério da Saúde), no sentido de que deve haver compatibilização entre



os instrumentos de planejamento em saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais, Relatório de Gestão), as leis orçamentárias (Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA), e, conseqüentemente, a sua execução.

No Direito Administrativo, essa necessidade de compatibilização entre o executado e o planejado pelo gestor é, em essência, expressão de algumas das vias de controle do ato discricionário da Administração Pública. Para compreendê-lo, é preciso atentar que tanto o ciclo da política pública quanto o ciclo orçamentário são materializados por uma sucessão de atos administrativos sujeitos a regime jurídico de direito público e, portanto, a controle para sua adequação aos limites da legalidade e legitimidade (juridicidade).

Sob esta *ratio*, Bucci (2002) capta importante potencial na análise das políticas públicas: como a sua formulação e, portanto, planejamento, pressupõe a apresentação dos pressupostos materiais que informam a decisão, elas funcionam como uma espécie de controle prévio da discricionariedade do gestor. Nessa lógica, o processo de elaboração da política seria propício a explicitar e documentar os pressupostos da atividade administrativa e, dessa forma, tornar viável o controle posterior dos motivos.

Perfilhando-se a lógica de Bucci (2002) e associando-a à tese da necessária integração entre o ciclo da política pública e da execução orçamentária vista acima, conclui-se que seria possível controlar a formulação e a execução orçamentária da política pública por intermédio do exame de sua adequação e compatibilidade aos pressupostos de fato e de direito e à finalidade pública originariamente expostos pelo gestor nos documentos, estudos e bases do planejamento setorial (art. 2º, “d” e “e” da Lei nº 4.717/65).

De forma simples, o que se quer afirmar, é que o exame de compatibilidade entre a execução orçamentária e o planejamento, que contém os pressupostos de fato e de direito que motivaram a atividade administrativa, é, ao fundo, um exercício de controle do ato discricionário da Administração Pública pela já conhecida e vetusta teoria dos motivos determinantes (o gestor se vincula aos motivos justificadores do ato declinados) e pela teoria do desvio



de finalidade (o ato administrativo não pode ser praticado em desacordo com a sua finalidade, e em dissonância com o legítimo interesse público). Ademais, considerado o dever de motivação, sempre é possível o controle dos fundamentos do ato administrativo. Abaixo, também será incorporada a teoria do controle pelo princípio da razoabilidade (juridicidade).

À luz de tais fundamentos, é plenamente exigível que, por exemplo, ao expedir decretos de contingenciamento/limitações de empenho, de remanejamento de despesas e qualquer outro ato de natureza orçamentária e/ou financeira que acarrete a alteração do planejamento posto nos planos setoriais e na lei orçamentária, o Chefe do Poder Executivo exponha, de forma clara e transparente, as razões de fato e de direito que o conduziram a tanto (art. 37 da CRFB/88), sob pena de nulidade dos seus atos, por flagrante e odioso desvio das finalidades sociais do processo orçamentário previsto na Constituição Federal.

Não se ignora, é claro, a existência de doutrina clássica, inspirada em uma interpretação literal do art. 165, §8º, da CRFB/88 (quanto ao termo “fixação de despesas”) e do art. 48, “b” da Lei nº 4.320/64 c.c. art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de que a lei orçamentária, ainda em seu sentido de orçamento-programa⁵, é meramente autorizativa (Torres, 2010; Harada, 2014), e não impositiva. E daí, segundo esta doutrina, não existiria, um direito subjetivo à implementação das despesas previstas no orçamento.

Felizmente, sob os auspícios democráticos da Constituição Federal de 1988, a doutrina mais moderna e a jurisprudência brasileira caminham no sentido de reconhecer no orçamento público caráter impositivo, conferindo-lhe força normativa (Abraham, 2018). Segundo o autor:

...passados mais de 200 anos de construção democrática dos dois lados do Atlântico, e alcançada democratização perene no Brasil, não se compreende bem a que serviria

⁵ Compreende-se como Orçamento Programa, em contraposição a um conceito clássico e estático, de mera previsão de receita e fixação de despesas, uma metodologia de elaboração do orçamento público, adotada pela Lei nº 4.320/1964, que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando a integração do planejamento com o orçamento, a quantificação de objetivos e a fixação de metas, as relações insumo-produto, as alternativas programáticas, o acompanhamento físico-financeiro, a avaliação de resultados e a gerência por objetivos.



hoje a teoria do orçamento como lei formal, a não ser para, como na origem, servir para submeter os demais Poderes à preeminência desmedida do Executivo e para justificar a impune maquiagem orçamentária (Domingues, 2008 *apud* Abraham, 2018, p.32).

Nesse sentido, Dallari (2011), Pinheiro (2011), Oliveira (2014), Meirelles (1998) e Domingues (2008) sustentam que o orçamento possui caráter impositivo, ou seja, o gestor deve executar o que planejou e previu na lei orçamentária, salvo efetiva comprovação de não realização das receitas, quando, então, diante de uma escassez natural, poderá ser realizado de forma motivada o contingenciamento.

Em uma construção teórica intermediária, Abraham (2018) sustenta que o orçamento é híbrido: parcialmente impositivo, na parte cuja execução é obrigatória (despesas constitucionais e legais, além das previstas nas emendas parlamentares impositivas, instituídas pelas Emendas Constitucionais 86 de 2015, 100 e 102 de 2019) e, em parte autorizativo, na parcela remanescente, passível de contingenciamento e de não execução.

Mendonça (2010), de forma didática, propõe, ainda, que deve haver uma impositividade mínima à lei orçamentária, pois o Executivo não pode redefinir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades, sem nem mesmo estar obrigado a motivar as suas escolhas. Haveria, apenas, duas modalidades de vinculação ao gestor: a primeira, decorrente dos princípios constitucionais, denominada de vinculação autêntica. E a segunda, relativa ao dever do gestor de motivar eventuais desvios da rota planejada, uma obrigação de dar satisfações sobre os motivos que justificariam a decisão, chamada de vinculação mínima.

Nesse sentido, parece ter caminhado a importante decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida liminar postulada na ADI nº 4.663, ao afirmar expressamente que as normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade. Ou seja, mais uma vez,



invoca-se teorias de controle pela teoria dos motivos determinantes, desvio de finalidade e razoabilidade (juridicidade).

Nota-se, de um modo geral, que, tal como nos demais ramos do Direito que passaram por um processo de constitucionalização, o Direito Financeiro caminha para uma releitura constitucional do orçamento, que é erigido a *status* de verdadeira garantia constitucional, e tratado como relevante instrumento para a concretização dos direitos fundamentais e das políticas públicas essenciais correlatas, previstas na Constituição.

Portanto, ao menos enquanto em vigor o Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB/88), não se pode conceber como lícito e/ou legítimo que o gestor possa livremente ignorar os programas de trabalho previstos no orçamento, à luz de seu planejamento setorial, e dele fazer letra morta, frustrando a sua normatividade. Sobretudo sem uma motivação sólida, transparente e razoável.

Com maior razão, quando a execução orçamentária diz respeito a despesas públicas de saúde, para as quais a Constituição destina um microsistema específico de tutela de custeio (Comparato; Pinto, 2015) com previsão de receita vinculada (vinculação autêntica) e percentuais mínimos de investimento (art. 198, §§ 2º e 3º, da CRFB/88), a margem de discricionariedade do gestor é ainda mais reduzida, e o seu dever de motivação, qualificado. Como indica a própria Carta Fundamental do Estado, são despesas que se destinam à concretização do direito fundamental à saúde e aos objetivos fundamentais da República, de elevada envergadura axiológica (arts. 3º, 6º e 196 da CRFB/88), e, portanto, com inegável prioridade constitucional alocativa. É intuitivo que, diante de inúmeras necessidades sociais, o gestor deve priorizar o investimento em ações e serviços públicos de saúde.

E mais: quando as despesas de saúde se destinam à concretização do seu núcleo essencial, assim consideradas as indispensáveis à garantia da fruição da vida em condições mínimas de dignidade (consideradas por Duarte, 2020, como demandas de primeira necessidade), elas assumem, efetivamente, caráter obrigatório. Ou seja, independentemente da ponderação com outros direitos, inclusive sociais, e princípios financeiros, elas vinculam os poderes públicos a sua concreção. Estas, a nosso ver, são as despesas



de saúde obrigatórias e insuscetíveis de contingenciamento a que se refere a normativa fiscal (art. 9º, §2º, da LC 101/2000).

Esta compreensão é de fundamental importância porque, ainda que tais despesas ultrapassem o percentual mínimo formal de investimento em saúde previsto na Constituição (art. 198, §2º da CRFB/88 c.c. Lei Complementar nº 141/2012), elas devem vincular o gestor, eis que, pela sua íntima conexão com o direito constitucional à vida e à dignidade humana (art. 1º, III, da CRFB/88), compõem o mínimo material de investimento em saúde (Pinto, 2017).

Com efeito, nessas hipóteses, como corretamente afirmou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 45, invocando Ana Paula de Barcellos, as despesas públicas de saúde constituem alvos prioritários dos gastos públicos. E “apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, (...) é capaz de conviver (...) com a reserva do possível.”⁶ Ou seja, enquanto não realizadas as demandas de saúde prioritárias, ainda que o Poder Público invoque uma análise econômica do Direito, a tese da reserva do possível é falha, pois a escassez de recursos é artificial.

Invoca-se, ainda, no ponto, a doutrina de Galdino (2005), citada por Duarte (2020), cujo trecho, pela sua clareza, merece transcrição:

A despeito de sua concepção decorrente da aceitação da “teoria dos custos dos direitos”, Galdino (2005, p. 234) alerta para as muitas oportunidades em que os custos são “maquiavelicamente” suscitados como óbices para a realização dos direitos com escusos objetivos ideológicos, enquanto são obstáculos, em certa medida, passíveis de superação. Assim, o autor refuta o argumento de que o orçamento pode não suportar determinada despesa, analisando que o fenômeno de captação de recursos é incessante e que, dessa forma, um orçamento posterior poderá absorver despesas não pagas pelo primeiro. Delata o autor que o que frustra a efetivação de um determinado direito não é a exaustão do orçamento, mas a opção política.⁷

⁶ BARCELLOS, A. P. Políticas Públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 252, ago. 2018, p. 287-288.

⁷ DUARTE, L. G. M. **Possibilidades de Limites do Controle Judicial das Políticas Públicas de Saúde**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2020.



É sob esta *ratio*, que o Supremo Tribunal Federal, de modo contundente, adverte que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Diversamente da Alemanha, da qual importou-se a teoria da reserva do possível, aqui, no Brasil, ainda não estão asseguradas condições mínimas de existência e muito menos realizadas demandas de saúde de primeira necessidade. Por isso, em terras brasileiras, o direito à saúde se confunde, em regra, com o próprio direito à vida e à dignidade humana (arts. 5º e 1º, III, da CRFB/88) (Duarte; Canedo, 2022), e são inúmeras as ações judiciais que, com acerto, devem ser acolhidas, sob pena de completo esvaziamento e nulificação da condição humana. Nesse contexto, a teoria da reserva do possível deve ceder frente à impositiva necessidade de preservação do mínimo existencial (STJ, REsp 1.389.952-MT, Rel. Min. Herman Benjamin, julgamento em 3/6/2014).

Daí porque, no Brasil, sustenta-se, com maior razão, que, quando diante de despesas públicas de saúde, o Chefe do Poder Executivo não possui discricionariedade em realizá-las. A execução orçamentária deve seguir conforme o planejado no orçamento e no próprio plano setorial por ele mesmo elaborado, contendo as atividades prioritárias à promoção do bem-estar da população.

É, portanto, neste rico diálogo ente o Direito Financeiro, Constitucional, Administrativo e Sanitário, que é possível fincar as bases teóricas para o necessário salto qualitativo no controle das políticas públicas sociais, em especial, para este trabalho, da política pública de saúde.

Trata-se, de fato, em um cenário jurídico que clama por maior discricionariedade decisória (a pretexto de segurança jurídica e eficiência), impulsionado recentemente pela Lei nº 13.655/2018, de importantíssimo eixo teórico interdisciplinar que embasa a possibilidade de um avanço no controle (judicial e extrajudicial) da política pública de saúde por intermédio do seu monitoramento orçamentário.

Veja-se, inclusive, que, nesse caso, o controle jurisdicional supera, inclusive, a velha crítica de que impõe a realização de despesas ilegítimas, e intervém nas escolhas alocativas do administrador



público, em violação a separação de poderes, causando perigosa desorganização das contas públicas.

Ao contrário, nesse tipo de controle, a intervenção judicial opera exatamente a favor da Saúde Coletiva, dos princípios do equilíbrio orçamentário, da segurança jurídica do processo de orçamentação e da força normativa do orçamento público, na medida em que requer exatamente que sejam observadas as escolhas alocativas realizadas pela própria Administração Pública, de acordo com o devido processo legal, em seu planejamento setorial e orçamentário.

Infelizmente, a despeito do inegável avanço doutrinário, magistrados de todo o país ainda resistem ao caráter impositivo das despesas públicas de saúde e ao controle judicial da política pública de saúde, cedendo à atual agenda da austeridade fiscal e da necessidade de se conferir maior discricionariedade ao gestor na realização dos gastos, em respeito ao princípio da separação de poderes. Tudo sob a pressão argumentativa da existência de uma eterna crise financeira e da necessidade de atendimento a uma reserva do possível, imprescindível à prevenção de um alegado caos nas contas do erário, com ameaça à ordem e economia públicas. Cenário este, como se viu, muitas vezes criado artificialmente pelo gestor para mascarar suas reais escolhas políticas.

Em tal cenário, é crucial o já abordado salto qualitativo no controle da política pública de saúde, para desconstruir o argumento da reserva do possível, desnudando a execução orçamentária de modo a revelar a indevida manipulação do orçamento e as ilegítimas escolhas alocativas do gestor público.

Trata-se, no entanto, de controle complexo, não só pela necessidade de conhecimentos multidisciplinares e técnicos, envolvendo o ciclo de políticas públicas e o ciclo orçamentário, mas sobretudo pela dinamicidade com que o gestor dribla o seu próprio orçamento.

A partir de sua experiência prática, como Procuradora do Ministério Público de Contas de São Paulo, Pinto (2018) aponta que o ponto mais frágil do ciclo das políticas públicas reside exatamente na transição do planejamento para a execução, haja vista a utilização de inúmeras manobras pelo gestor para a flexibilização da lei orçamentária e, conseqüentemente, do seu planejamento



setorial. Ou seja, ao contrário do que muitos profissionais do Direito acreditam, a mera previsão em lei orçamentária das despesas essenciais à saúde não assegura a sua concretização. O desafio é o controle de sua execução.

Talvez, por isso, não tenham sido encontrados estudos que abordassem, a partir de experiências anteriores, como a realização deste controle pode ser realizado na prática pelos legitimados coletivos, em especial a Defensoria Pública, no controle da política pública de saúde.

É diante deste campo prático, ainda em evolução, que o presente trabalho, ao analisar exemplos empíricos de atuação coletiva da Defensoria Pública do Rio de Janeiro na temática, espera contribuir para o aprimoramento e o consequente avanço do controle das políticas públicas no Brasil e para a efetividade do Direito à Saúde.

3. EXEMPLOS PRÁTICOS DE ATUAÇÃO COLETIVA PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CONTROLE JUDICIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE POR INTERMÉDIO DO MONITORAMENTO ORÇAMENTÁRIO

A ação coletiva nº 0298494-15.2017.8.19.0001 foi a primeira de três ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro que objetivaram o controle da política pública de saúde a partir do monitoramento orçamentário.

Como narra a inicial, naquele ano, dada a divulgação nas campanhas eleitorais do novo governo de promessas audaciosas frente à complexidade e as históricas celeumas que envolvem o setor saúde⁸, a Defensoria Pública, por intermédio de sua Coordenadoria de Saúde e Núcleo de Fazenda Pública e Tutela Coletiva da Comarca da Capital, monitorou atentamente o desempenho das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) do Município do Rio (clínicas da família, centros de atenção psicossocial, hospitais, dentre outros).

⁸ PROMESSAS da campanha para cobrar de Marcelo Crivella. **O Globo**. Rio de Janeiro, 31 dez. 2016. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/promessas-de-campanha-para-cobrar-de-marcelo-crivella-20388003 #ixzz4uNSX6ykX>. Acesso em: 17 maio 2023.



Já em agosto de 2017, a rede pública municipal de saúde deu sinais de que a anunciada expansão em ações e serviços de saúde não se concretizaria. Ao contrário: não só o prometido à população no programa de governo não foi cumprido como também os direitos e o patrimônio de saúde já realizados, conquistados e subjetivamente adquiridos pela população mais vulnerável do Município passaram a ser ameaçados, em nítido retrocesso. O cenário na rede municipal de saúde, ao final de 2017, era extremamente grave: faltavam insumos, medicamentos, recursos humanos, alimentação suficiente e adequada para profissionais de saúde e pacientes. Nos hospitais, superlotados, profissionais de serviços e contratos com terceirizados estavam atrasados.

Conforme declarações públicas do Secretário Municipal de Saúde à época, a causa para a crise instalada (e para a garantia da saúde e da vida de toda a população carioca) consistia na falta de verbas. Segundo ele, a situação só poderia ser normalizada com a regularização dos repasses para o Fundo Municipal de Saúde de, no mínimo, R\$ 600 milhões. E finalizou: há “orçamento, mas o dinheiro quem libera é a Secretaria de Fazenda”.

Em síntese, como corriqueiro, o Poder Público invocava, mais uma vez, a velha desculpa da escassez de recursos, traduzida para o Direito como princípio da reserva do possível, para justificar a falta de investimentos na saúde e a consequente suspensão e interrupção de ações e serviços públicos essenciais à preservação da vida em condições mínimas de dignidade. Ou seja, alegava-se a reserva do possível frente a demandas de saúde de primeira necessidade, o que não se pode admitir em um Estado Democrático de Direito, como se viu.

De outro lado, também conforme noticiado nos meios de comunicação, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro denunciava que a redução nas despesas empenhadas em saúde era desproporcional à queda na arrecadação das receitas. Havia ali, portanto, fortes indícios de que o gestor municipal (Prefeito e Secretário de Fazenda) se distanciou do planejamento setorial e orçamentário, remanejando verbas destinadas à saúde para outras funções, e a alegada escassez, mais uma vez, não se sustentava como argumento legítimo para a restrição ao mínimo existencial.



Com efeito, estudo técnico do Tribunal de Contas do Município do Rio, enviado à Defensoria Pública, comprovou que a alegada crise econômica e a queda nas receitas não justificavam os cortes nos investimentos destinados, por lei orçamentária, à área de atuação saúde. Isso porque, segundo o estudo, o contingenciamento na saúde (de aproximados R\$ 540 milhões – 10,77%) foi feito de forma desproporcional à redução das receitas vinculadas à saúde (em 5,28%) para aplicação em setores outros, não prioritários, como Secretaria de Fazenda, Gabinete do Prefeito, Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente.

Ainda conforme o estudo técnico, já no início de 2017, o Município do Rio contingenciou na pasta da saúde, cujo orçamento inicial era de aproximadamente R\$ 5.3 bilhões, cerca de R\$ 543 milhões, ou seja, valor bem próximo ao quantitativo de R\$ 600 milhões considerados necessários pelo Secretário Municipal de Saúde para a manutenção da rede do município funcionando até o final do ano de 2017.

Ora, tal postura, à luz dos ensinamentos acima abordados, configura uso abusivo da prerrogativa do contingenciamento por frustração de receita prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual desconfigurou o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, com base no planejamento setorial pelos legítimos representantes da vontade popular (art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88).

Havia, portanto, falha grave no tocante ao dever de aderência entre o planejado e o executado, corroborando o sustentado por Galdino (2005), citada por Duarte (2020), de que o que frustra a efetivação de um determinado direito não é a exaustão do orçamento, mas a opção política.

Para combater tal quadro, e calcada no estudo técnico do Tribunal de Contas do Município do Rio, foi ajuizada, ao final de 2017, a ação civil pública nº 0298494.15.2017.8.19.0001, objetivando que a municipalidade repassasse/transferisse (mediante remanejamento de verbas, utilização de reserva de contingência, abertura de créditos suplementares ou qualquer outro recurso contábil, financeiro e orçamentário), ao Fundo Municipal de Saúde, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, o valor de R\$ 543.570.700,00 (quinhentos e quarenta e três milhões, quinhentos e setenta mil e setecentos)



reais, e autorizasse, até 31/12/2017, a emissão de todos os empenhos, liquidações e pagamentos necessários ao funcionamento ininterrupto da rede municipal de saúde e ao custeio integral das ações e serviços públicos de saúde previstos na função “Saúde” da Lei Orçamentária Anual de 2017 (Lei nº 6.122/2016).

Na ação, a Defensoria Pública analisou a execução orçamentária à luz do planejamento setorial e orçamentário, e demonstrou que (i) a despeito de uma diferença, o valor destinado à saúde na Lei Orçamentária (Lei nº 6.122/2016), R\$ 5.468.981.064, encontrava certa correspondência no total de recursos (R\$ 5.719.862.468,60) estimados para a função saúde em seu planejamento setorial, qual seja, Programação Anual de Saúde e Plano Municipal de Saúde; (ii) todavia, ao longo da execução orçamentária, sem qualquer motivação, o Poder Executivo adulterou a LOA, realizada à luz do planejamento setorial, frustrando a sua normatividade, em manifesta afronta à legislação.

Considerando que os instrumentos de planejamento setorial contém as despesas consideradas necessárias para o cumprimento das obrigações legais de fazer que materializam os direitos fundamentais à saúde, à vida e à dignidade humana, e integram, portanto, o gasto mínimo material em saúde, era previsível (e até previsto) que nova redução de R\$ 543.570.700,00, em desacordo com o planejamento, afetaria a estrutura e a própria subsistência da rede municipal de saúde.

Para corroborar o estudo técnico do Tribunal de Contas, a Defensoria Pública analisou o portal de transparência do Município do Rio, e logrou demonstrar, por intermédio de uma tabela comparativa entre o orçamento inicial, planejado, e o atualizado que, diferentemente do que ocorrera no setor saúde, houve aumento de investimentos ao longo da execução orçamentária em funções e setores não prioritários.

Concluiu-se, portanto, que o Município do Rio reduziu as despesas no setor saúde além da queda da arrecadação das receitas vinculadas ao custeio do setor, e priorizou investimentos em setores não prioritários de acordo com a Carta Constitucional, o que, como se viu, configura conduta ilícita e ilegítima à luz do ordenamento jurídico.



Em dezembro de 2017, foi realizado acordo judicial, no qual o Município do Rio se comprometeu a investir, comprovadamente, até 31.12.2017, mais R\$ 100 milhões na aquisição de insumos e medicamentos, assim como R\$ 123 milhões na regularização do pagamento dos salários em atraso dos trabalhadores da saúde, de modo a cumprir os compromissos também assumidos junto ao Tribunal Regional do Trabalho. Atualmente, o processo encontra-se em fase de execução, pois não houve demonstração do cumprimento integral do acordo pelo Município.

Em 2018, o quadro ainda se agravou, o que levou à propositura de nova ação coletiva pela Defensoria Pública (0311224-24.2018.8.19.0001). Dessa vez, com base em estudo técnico realizado por intermédio do convênio firmado com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, identificou-se que, a despeito da maior arrecadação de receitas públicas vinculadas à saúde (em relação a 2017), o Município mais uma vez contingenciou recursos de saúde em desacordo com o planejamento orçamentário e sem qualquer motivação, e foi a pasta que sofreu a maior redução em valores absolutos em relação ao orçamento aprovado. Para encaixar o planejamento setorial no orçamentário, foi programada a redução de, pelo menos, 184 equipes de saúde da família.

Demonstrou-se, assim, que, mais uma vez, fatores alheios ao volume da receita pública conduzem ao contingenciamento de verbas na Saúde, ao arrepio do comando do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Daí, a propositura da ação civil pública nº 0311224-24.2018.8.19.0001, em 11.12.2018, em face do Município do Rio, objetivando, em síntese, (i) a não edição de outros decretos genéricos de contingenciamento do orçamento destinado à saúde pública, sem motivação e sem observar o art. 9, §2 da LRF; (ii) a suspensão dos efeitos dos decretos de contingenciamento já expedidos, com relação à saúde; (iii) o empenho, até 31 de dezembro de 2018, do valor contingenciado no ano de 2018; (iv) o monitoramento da produção das unidades de atenção básica e da fila da regulação, e o acréscimo das equipes de saúde da família, por AP, conforme a identificação de piora do desempenho do serviço público de saúde.

O feito atualmente está suspenso, a pedido do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para a tentativa de realização



de acordo judicial, ainda não entabulado frente à resistência da Secretaria Municipal de Fazenda.

Em 2019, mais uma vez, o quadro não se alterou. Novamente, com a manipulação do orçamento no decorrer da execução orçamentária, os parcos investimentos em saúde não sustentaram o funcionamento da rede municipal de saúde até o fim do ano.

Em novembro daquele ano, o cenário de precarização consome novamente as unidades municipais de saúde. Além das denúncias veiculadas nos mais diversos meios de comunicação sobre a falta de medicamentos, insumos, materiais básicos e profissionais para o atendimento digno da população, com a consequente interrupção de serviços essenciais de saúde e aumento da taxa de mortalidade hospitalar, ofício encaminhado pelo Sindicato dos Médicos e vistorias realizadas em conjunto pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, nos dias 25 e 26 de novembro, corroboraram o contexto caótico e grave denunciado pela imprensa.

Em tal contexto, propôs-se nova ação civil pública (0081261-21.2019.8.19.0000) de modo a denunciar e cessar os abusos praticados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal no transcurso da execução orçamentária. Devido à postura ilícita, antidemocrática e recalcitrante do Chefe do Poder Executivo Municipal, foi necessário, além do pleito de devolução dos valores desviados da pasta da saúde, desta vez, a formulação de pleitos com caráter estrutural, preventivos e pedagógicos, na linha de Pinto (2018), a fim de que o Município:

iv) Antes de implementar qualquer decisão no sentido do bloqueio, contingenciamento, cancelamento ou qualquer outra forma de restrição ou limitação ao poder de gasto ou repasse de recursos pelos órgãos municipais relativos a ações e serviços públicos de saúde (ASPS) ou a qualquer ação ou programa previstos no Plano de Saúde, na Programação Anual de Saúde ou na Lei Orçamentária Anual como referente à Função de Governo Saúde, decline, mediante publicação nos meios oficiais de comunicação, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, em linguagem clara, didática e objetiva, passível de compreensão pelo cidadão comum, as suas motivações para tanto, explicitando, no mínimo:

a) as razões que tornam a decisão proposta imprescindível, incluindo a comprovação efetiva dos fatores concretos que conduziram à frustração de receitas e o risco de afetação das metas de resultado nominal e primário e, conforme o caso,



- a) justificativa para o erro de previsão de receita ou despesa feita para os meses remanescentes do exercício financeiro;
- b) os valores nominais e percentuais de dotações de cada Função de Governo e unidade orçamentária correspondendo às alterações de poder de gasto – para mais ou menos – por força da decisão proposta;
- c) informação se as alterações de poder de gasto (para mais ou para menos) atingiram de forma uniforme todas as demais Secretarias assim como todas as subfunções, programas e ações da função Saúde;
- d) detalhamento e quantificação de ações e seus programas de trabalho que deixariam de ser implementados por força da decisão proposta;
- e) impactos negativos esperados a partir dos efeitos da mudança da programação detalhada nos itens acima;
- f) ao menos 3 (três) alternativas de restrições de menor magnitude quanto ao poder de gasto afetado para as ações e programas previstos no Plano de Saúde, na Programação Anual de Saúde ou na Lei Orçamentária Anual como referente à Função de Governo Saúde;
- g) justificativa sobre como o saldo de bem-estar social esperado a partir da decisão proposta é maior do que as alternativas relacionadas no item acima, levando em conta a equidade na distribuição dos efeitos da decisão;
- h) quais os dados e sua análise que embasam as estimativas e justificativas previstas nos dois itens anteriores;
- i) quais os indicadores, e como será seu monitoramento, que permitam o fiel e tempestivo acompanhamento dos efeitos e impactos produzidos a partir da decisão proposta, para averiguar se e enquanto são compatíveis com as estimativas e justificativas relacionadas nos itens e) e f) acima;
- j) declaração de que a decisão não importará em nova redução dos serviços de saúde já ofertados à população nem impactará sua fiel execução;
- vi) se abstenha de realizar qualquer redução no quantitativo de unidades de saúde, de servidores e profissionais de saúde e serviços de saúde (consultas, exames, cirurgias, procedimentos, leitos de urgência/emergência e leitos hospitalares) ofertados à população que não aquele que já sofreram redução conforme atestado no inventário a ser publicado e apresentado conforme item anterior;
- vii) presente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, plano de ação para a recomposição, no prazo máximo de 1 ano, da rede municipal de saúde com o restabelecimento do quantitativo de unidades de saúde, servidores e profissionais de saúde contratados, equipamentos e serviços ofertados (consultas, exames, cirurgias, procedimentos em geral, leitos



de urgência/emergência e leitos hospitalares) que foram reduzidos, destacando-se os existentes na atenção básica e nas redes temáticas e prioritárias de atenção à saúde (Rede Cegonha, Rede de Atenção às Urgências e Emergências, Rede de Atenção Psicossocial Rede de Atenção às Doenças e Condições Crônicas: e Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência).

Estudos da equipe técnica da Defensoria comprovaram ainda que, mais uma vez, em postura similar à adotada em 2017 e 2018, o Chefe do Poder Executivo Municipal, já em fevereiro de 2019, realizou novo contingenciamento desproporcional no setor Saúde, no valor total de R\$ 416 milhões (78% do contingenciamento total do orçamento), remanejando, inclusive, valores destinados na lei orçamentária à pasta para outros setores, não prioritários. E o pior: novamente, a despeito do aumento da receita prevista ao longo do ano e da expedição de inúmeros decretos de abertura de créditos suplementares, as dotações da Saúde continuaram a sofrer contingenciamento em extensão muito díspar da realizada nos demais órgãos, mantendo uma redução na dotação de R\$ 279 milhões, que representa uma queda de 5,3% na sua dotação inicial, realizada à conta do planejamento setorial.

Em dezembro de 2019, após a propositura da ação civil pública e sua publicidade, o Chefe do Poder Executivo Municipal editou decretos remanejando verbas para a pasta da Saúde em valor muito próximo ao valor de 284 milhões, apontado como contingenciamento ilegal.

De outro lado, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio acolheu, em parte, o pedido da Defensoria Pública e do Ministério Público, e em decisão inédita, com efeitos prospectivos, acolheu os pleitos estruturais acima destacados, configurando importantíssimo precedente judicial que baliza o gestor na execução orçamentária.

4. CONCLUSÃO

Em suma, o que se demonstrou nas ações civis públicas referentes aos anos de 2017, 2018 e 2019, é que, de fato, muitas vezes, o velho discurso da austeridade fiscal e o alegado cenário de escassez e de escolhas trágicas é criado artificialmente pelo



Poder Público como reiterado subterfúgio para ocultar, na verdade, escolhas políticas ilegítimas que não encontram aderência no planejamento, e não atendem à Constituição Federal. Com isso, o Poder Público continua a manipular e a desconfigurar o processo orçamentário que, em um processo antidemocrático, se distancia cada vez mais das reais necessidades de saúde da população.

As três ações públicas exploraram o referencial teórico interdisciplinar exposto, fincado na impositividade mínima do orçamento e na indispensável vinculação do gestor ao planejamento setorial e orçamentário, para embasar a nulidade das condutas ilícitas e ilegítimas do gestor municipal (contingenciamentos, remanejamento e bloqueio de despesas públicas de saúde), limitando, assim, a sua discricionariedade na execução orçamentária. Configuram, portanto, pode-se dizer, exemplos práticos do controle judicial da política pública de saúde pelo monitoramento orçamentário.

Também é possível constatar que as ações civis públicas funcionaram como um potencial instrumento de restauração da necessária aderência da execução orçamentária ao planejamento e de consequente reposição dos valores desviados da Saúde, funcionando, assim, como importante estratégia pedagógica para a prevenção de violações ao direito humano e fundamental à Saúde.

A tutela estrutural concedida na ação civil pública de 2019, que exigiu motivação circunstanciada dos atos administrativos de bloqueio, contingenciamento, cancelamento e/ou restrição ou limitação de despesas públicas de saúde, impôs, com singular importância, balizas mínimas prospectivas de conduta ao gestor municipal na execução orçamentária, que concretizam a teoria da impositividade mínima do orçamento encampada pelo Supremo Tribunal Federal, à luz do princípio constitucional da razoabilidade.

Todavia, decorridos alguns anos da propositura das ações civis públicas, verifica-se que existem, ainda, importantes desafios a serem enfrentados e superados para uma efetivação a contento de tal controle pelos órgãos do Sistema de Justiça, afetos não só ao já explicitado conservadorismo do Poder Judiciário (contaminado cada vez mais por uma dogmática liberal), como também à necessária e importantíssima manutenção de sua atualidade e sustentabilidade ao longo dos anos (veja-se que os casos práticos analisados se referem a ações judiciais propostas ao final dos anos de 2017, 2018 e 2019, limitando o seu potencial pedagógico).



Para alcançar esse desempenho, atual e sustentável, é imprescindível a existência de uma equipe técnica na Defensoria Pública qualificada e alocada para a realização do monitoramento orçamentário de modo sistemático e contínuo.

Seja como for, as ações civis públicas ajuizadas em 2017, 2018 e 2019 pela Defensoria Pública podem ser consideradas exemplos práticos de aquecimento para esse necessário avanço em busca de um controle da política pública de saúde que, prestigiando a força normativa do orçamento e as prioridades alocativas legítimas por intermédio do monitoramento orçamentário, atue com efeito pedagógico em prol da maior efetividade do direito humano e fundamental à saúde.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, M. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- BARCELLOS, A. P. Políticas Públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 252, ago. 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.080 de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 17 maio 2023.
- BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 maio 2023.



BRASIL. **Lei nº 4.717 de 29 de Junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017**. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html. Acesso em: 17 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7508, de 28 de junho de 2011**. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm. Acesso em: 17 mai. 2023.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento Federal nº 45**, do Pleno do Tribunal, Brasília, DF, 04 de maio de 2004.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 103, p. 7-16, set. 2009. Disponível em: <http://dspace/xmlui/bitstream/item/5800/PDlexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 maio 2023.

COMPARATO, F.C. PINTO, E.G; Custeio Mínimo dos Direitos Fundamentais, sob máxima proteção constitucional. **Conjur**, São Paulo, 17 dez. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais-maxima-protECAo-cf>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2023.

DALLARI, D. A. Orçamento impositivo. *In*: CONTI, J. M. et al. (org.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 325.

DOMINGUES, J. M. O Desvio de Finalidade das Contribuições e o seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro. *In*: Domingues, J. M. (org.). **Direito Tributário e Políticas Públicas**. São Paulo: MP, 2008.

DUARTE, L. G. M. **Possibilidades de Limites do Controle Judicial das Políticas Públicas de Saúde**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2020.

DUARTE, L. G. M.; CANEDO, V. H. A. Fortalecimento das políticas públicas sanitárias e a judicialização da saúde: a experiência do município de Simão Pereira (MG). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, out./dez. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/PNHHPzjf6M3DHYnWGTFfKjy/>. Acesso em: 01 fev. 2023.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall. 1984.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas, 2002.



LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits.
Policy Currents, 1-4, fev., 1995.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDONÇA, E. B. F. **Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil**: devido Processo Orçamentário e democracia. 1. ed. Ed. Renovar, 2010.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 589-560.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHEIRO, L. F. V. Rumo ao Orçamento Impositivo. *In*: CONTI, J. M. *et al.* (orgs.) **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, E. G. Ciclo das políticas públicas e legitimidade compartilhada das escolhas alocativas: um estudo em busca da vinculação à força normativa do planejamento. *In*: PINTO, E. G. *et al.* (orgs.) **Política pública e controle**: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PINTO, E. G. **Financiamento dos Direitos à Saúde e Educação**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PROMESSAS da campanha para cobrar de Marcelo Crivella.
O Globo. Rio de Janeiro, 31 dez. 2016. Política. Disponível em:
<https://oglobo.globo.com/politica/promessas-de-campanha-para-cobrar-de-marcelo-crivella-20388003#ixzz4uNSX6ykX>.
Acesso em: 17 maio 2023.



SOUSA, F. H. **O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário.**

2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia Pós Graduação). Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 2008.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura.

Dossiê Sociedade e Políticas Públicas, Rio Grande do Sul, Porto Alegre, dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/abstract/?lang=pt#>. Acesso em 17 mai. 2023.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TORRES, R. L. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

No ano das comemorações dos 70 anos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Centro de Estudos Jurídicos, numa busca de criação de memória em relação à atuação da Instituição em um momento tão emblemático, organizou uma coleção de revistas temáticas com foco nas ações estratégicas mais relevantes. Considerando o importante papel exercido como política pública de promoção de direitos humanos e acesso à justiça, buscou-se, por meio desta revista, fazer uma análise histórica das atuações coletivas da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, seu crescimento, interiorização e, também, sua parceria com a sociedade civil. Esta publicação busca trazer ao leitor uma reflexão sobre os caminhos que a atuação coletiva da Instituição deve seguir. A promoção dos direitos humanos, escuta prévia e qualificada das comunidades, atendimentos nos territórios, diálogo permanente com a sociedade civil e programas de educação em direitos são um marco da atuação institucional. Apesar desse importante papel da Defensoria na atuação coletiva, esta ainda é contestada e, por vezes, atacada nas vias judiciais e extrajudiciais, o que não nos deixa esquecer do questionamento da Min. Carmen Lúcia, em seu voto na ADI 3943/DF, que consagrou a legitimidade desta Instituição na propositura das ações civis públicas: "(...) A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública?(...)". Fica a reflexão. Boa leitura!

Raphaela Jahara Cavalcanti Lima

Coordenadora de Tutela Coletiva



REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

70 ANOS

COTUTELA
Coordenadoria de
Tutela Coletiva

CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
Defensoria Pública RJ

APOIO



Fesudeperj
Fundação de Estudos Jurídicos
do Estado do Rio de Janeiro