

Cadernos

*da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo*

v. 6 n. 31 2021

Questões Institucionais e Atuação Interdisciplinar Defensoria Pública, sociedade civil e movimentos sociais



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

EDEPE Escola
da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo

©2021 EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

v. 6 n.31 2021 – ISSN 2526-5199

Defensor Público Geral

Florisvaldo Fiorentino Júnior

Defensor Público Diretor da EDEPE

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

Defensores/as Públicos/as Assistentes da EDEPE

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Giancarlo Silkunas Vay

Leila Rocha Sponton

Corpo Editorial

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Giancarlo Silkunas Vay

Leila Rocha Sponton

Projeto Gráfico

Laura Schaer Dahrouj

Diagramação

EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Rua Líbero Badaró, 616 - 4º andar

CEP 01008-000 - São Paulo-SP

Tel.: (11) 3105-0919 - ramal 401

escola@defensoria.sp.gov.br

Todos os direitos reservados à Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Os conceitos e opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta revista, desde que citada a fonte.

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina (Org.)

Peter Gabriel Molinari Schweikert (Org.)

Leila Rocha Sponton (Org.)

Giancarlo Silkunas Vay (Org.)

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Defensoria Pública, sociedade civil e movimentos sociais

1ª edição

São Paulo

EDEPE - Escola da Defensoria Pública do Estado

2021

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	São Paulo	v.6	n.31	p. 1-169	dez/2021
--	-----------	-----	------	----------	----------

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. –v. 1, n. 1 (2016)- . – São Paulo : EDEPE, 2016- .

ISSN 2526-5199

1. Direito – Periódico. I. Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

CDU 34(05)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114

APRESENTAÇÃO DA SÉRIE

No exercício de sua missão constitucional de realizar a assistência jurídica gratuita aos necessitados (art. 134, da Constituição Federal), a Defensoria Pública veicula ao sistema de justiça realidades e pleitos até então inexplorados pela doutrina jurídica tradicional. Esta atuação peculiar, criativa e inovadora merece o respectivo registro.

Publicados pela Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE, os Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo pretendem concentrar a produção de conhecimento pautada pela vulnerabilidade dos usuários dos serviços de assistência jurídica gratuita, consolidando artigos, pesquisas, anais de eventos, dentre outras produções de Defensores/as Público/as e Servidores/as da Instituição.

Embora este caminho já tenha sido trilhado por outros atores e instituições, é certo que ainda se encontra em seus passos iniciais, de modo que a série ora apresentada pretende somar e contribuir para a construção de arcabouço de produção escrita que não apenas reproduza os institutos doutrinários clássicos, mas que inove e tenha como objetivo a consecução dos direitos da população vulnerável.

A série é dividida em onze áreas temáticas: 1. Cidadania e Direitos Humanos; 2. Ciências Penais; 3. Infância e Juventude; 4. Direito das Famílias e Sucessões; 5. Direito Processual e Litigância Estratégica; 6. Habitação e Urbanismo; 7. Direito das Mulheres; 8. Diversidade e Igualdade racial; 9. Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência; 10. Direito do Consumidor; 11. Questões Institucionais e Atuação Interdisciplinar.

A EDEPE está à disposição para críticas e sugestões através do e-mail: escola@defensoria.sp.def.br



Sumário

Apresentação	7
<i>Guilherme Krabenbuhl Silveira Fontes Piccina</i>	
A vida dos vulneráveis frente à covid-19: considerações sobre as vulnerabilidades da população de São José dos Campos e Jacareí – SP, em época de pandemia	8
<i>Luciano Paz de Lira</i>	
<i>Bruno Ricardo Miragaia Souza</i>	
<i>Elaine Taborda de Ávila</i>	
<i>Daniela das Neves Alvarenga</i>	
Ensaio sobre o litígio estratégico de interesse público na Defensoria Pública do Estado de São Paulo	23
<i>Gustavo Augusto Soares dos Reis</i>	
O compromisso do Instituto de Educação e Direitos Humanos Paulo Freire com a educação em direitos e o acesso à justiça social	50
<i>Francisca Rodrigues Pini</i>	
<i>Janaina M. Abreu</i>	
<i>Sonia Couto</i>	
Importância da articulação entre a DPESP e o Centro de Defesa da Mulher “Mulheres Vivas” para garantir o acesso à justiça durante a pandemia de COVID-19	66
<i>Erika Alves Bueno</i>	
A Governança de Dados como Política Pública: perspectivas da cooperação entre Defensorias e sociedade civil	74
<i>Bruno Ricardo Bioni</i>	
<i>Rafael A. F. Zanatta</i>	
<i>Marina Sayuri Kitayama</i>	
Articulação #AtingidospelaPPP: relatos de uma experiência de resistência contra remoções	93
<i>#AtingidospelaPPP</i>	
A Defensoria Pública na engrenagem do Conselho da Comunidade de Franca: potências e desafios institucionais	123
<i>Ana Carolina de Sá Juzo</i>	
<i>Eduardo Matheus Ferreira Lopes</i>	
<i>Guilherme Paulo Marques</i>	
<i>José Eduardo Adami de Jesus</i>	
O não pagamento da multa penal como óbice à extinção da punibilidade	139
<i>André Ferreira</i>	
<i>Juliana Costa Hashimoto Bertin</i>	
A sociedade civil como origem e horizonte dos direitos de crianças e adolescentes: experiências entre o Instituto Alana e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo	158
<i>Ana Claudia Cifali</i>	
<i>Guilherme Lobo Pecoral</i>	



Apresentação

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

Diretor da Escola da Defensoria Pública de São Paulo - EDEPE

O Caderno ora apresentado tem por objetivo realçar a constante e necessária sintonia entre a Defensoria Pública, a Sociedade Civil e os Movimentos Sociais, trazendo artigos que bem demonstram o trabalho colaborativo e articulado entre a instituição, as entidades e a sociedade em geral para superar inúmeros e variados problemas enfrentados pelas populações marginalizadas.

Da leitura dos artigos a seguir expostos, verifica-se que esses desafios contemplam diversas perspectivas e possibilidades os quais, como se colhe da experiência de casos práticos, são ultrapassados por meio de uma cooperação estratégica entre esses atores institucionais e sociais.

Além de atingir o resultado almejado, essa articulação confere inegável legitimidade ao próprio papel conferido à Defensoria Pública na promoção dos Direitos Humanos, já que alimenta e renova a intrínseca conexão entre as suas funções institucionais abstratamente previstas em lei com os reais e concretos problemas enfrentados pelas camadas da sociedade mais vulneráveis.

Esperamos, assim, que essa publicação consolide a potência e o relevante alcance que essas parcerias possam atingir nas diferentes áreas e assuntos tratados pela Defensoria Pública.

Aproveitamos para agradecer a todas as entidades, pessoas e membros da instituição que nos encaminharam os artigos que compõem esse Caderno e desejamos uma ótima leitura a todos.



A vida dos vulneráveis frente à covid-19: considerações sobre as vulnerabilidades da população de São José dos Campos e Jacareí – SP, em época de pandemia

The life of vulnerables in front of covid-19: considerations about the vulnerabilities of the population of São José dos Campos and Jacareí - SP, in a time of pandemic

Luciano Paz de Lira

Mestre em Linguística Aplicada, Prof. do
Instituto Federal – Campus Jacareí
liralucianopaz@gmail.com

Bruno Ricardo Miragaia Souza

Defensor Público do Estado de São Paulo
Mestrando em Planejamento e Gestão do Território-UFABC
bmiragaia@gmail.com

Elaine Taborda de Ávila

Bacharel em Direito
elainetaborda@uol.com.br

Daniela das Neves Alvarenga

Mestre em Planejamento Urbano e Regional
Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo – USP
danielaneves.arq@gmail.com

Resumo

No atual cenário de pandemia, muitas das dificuldades vividas pelas pessoas menos favorecidas da sociedade ficam acirradas. O presente trabalho apresenta uma reflexão entre vulnerabilidades, mobilização e garantia de direitos, para pessoas residentes em territórios populares nas cidades de São José dos Campos e Jacareí – Brasil, a partir da aplicação, em maio e junho de 2020, de um questionário on-line, elaborado coletivamente. Com base na Análise de Discurso Francesa e na Estatística Descritiva, buscou-se evidenciar e discutir tais vulnerabilidades, potencializadas pelas condições do lugar, como forma de contribuir para a adoção de medidas efetivas contra a pandemia provocada pela Covid-19. Os resultados mostraram que aproximadamente 40% das pessoas entrevistadas perderam sua fonte de renda, sendo que 70% são mulheres. As condições de saneamento básico, 37% das moradias não tem rede de esgoto e 34% não tem água encanada, evidenciam a dificuldade em manter as condições higiênicas mínimas de prevenção ao coronavírus.

Palavras-chave: Cidade. Vulnerabilidade. Pandemia. Políticas Públicas.

Abstract:

In the current pandemic scenario, many of the difficulties experienced by the least favored people in society became more severe. The work presents a reflection between vulnerabilities, mobilization and guarantee of rights, for people living in popular territories in the cities of São



José dos Campos and Jacareí – Brazil. Data are obtained from the application, in May and June 2020, of an on-line questionnaire, collectively elaborated. Based on the French Discourse Analysis and Descriptive Statistics, we sought to highlight and discuss such vulnerabilities, enhanced by the conditions of the place, as a way to contribute to the adoption of effective measures against the pandemic caused by Covid-19. The results showed that approximately 40% of the people interviewed lost their source of income, 70% of whom are women. The conditions of basic sanitation, 37% of the houses have no sewage system and 34% do not have running water, show the difficulty in maintaining the minimum hygienic conditions to prevent coronavirus.

Keywords: City. Vulnerability. Pandemic. Public Policy.

Introdução

Os dados mais recentes sobre a pandemia causada pelo coronavírus, que provoca a Covid-19, dão conta de que no Brasil já temos mais de 11.202.305 casos da doença e mais de 270.656 mortes. No estado de São Paulo, são mais de 2.149.561 casos e 62570 mortes (BRASIL, 2021), até 11 de março deste ano. A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN apresenta 132.069 casos de Covid-19 e 2.461 óbitos. Em São José dos Campos são 48.658 casos identificados e 857 óbitos (SÃO PAULO, 2021); em Jacareí, de acordo com os dados oficiais, já são 12.507 casos confirmados e 286 óbitos (SÃO PAULO, 2021). Considerando a ausência de uma testagem mais significativa e de acordo com o que afirmam especialistas como Paulo Latufo, podemos dizer que tais números são subestimados e representam a ponta do iceberg, sendo que, para cada confirmação, temos de 5 a 7 pessoas que possuem o vírus e não sabem ou não foram testados. Do mesmo modo, podemos considerar que, na realidade, é possível que tenhamos no mínimo 170% de óbitos a mais do que aqueles divulgados pelos órgãos oficiais (LATUFO, apud RUPRECHT, 2020).

Se a construção de políticas públicas com a participação efetiva da sociedade civil já se mostrava um obstáculo para uma gestão democrática em tempos de normalidade, a pandemia, o distanciamento social e a urgência na adoção de medidas de controle da crise sanitária formaram um ambiente adequado para a retomada tecnocrática e unilateral das decisões sobre a vida social, contribuindo para “ideias fora do lugar” (MARICATO, 2013) e uma descrença na capacidade da população organizada participar efetivamente da construção de políticas públicas – afastando o olhar da realidade mais próxima aos vulneráveis. Só que o tamanho e a complexidade dessa pandemia impedem que confiemos numa solução advinda apenas das decisões dos gestores e políticos, mesmo porque há uma tendência de ocultamento ou dissimulação dos dados oficiais pelas autoridades públicas, conforme constantemente divulgado nas redes de comunicação social, com a tentativa de mudança na forma de contabilizar o número de contaminados e de óbitos.

Mas o avanço destas práticas acabou de certa forma por fortalecer diversos movimentos sociais, instituições, como a Defensoria Pública do Estado – Unidade de Jacareí, e redes de solidariedade em uma atuação complementar e colaborativa às políticas do poder público (MAPA COLABORATIVO, 2020). E neste contexto, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Frente em Defesa Pelo Direito a Cidade de Jacareí e o BrCidades, pelo Núcleo do Vale do Paraíba, por meio de organizações, profissionais, pesquisadores e pesquisadoras e de lideranças que compõem esses dois últimos espaços, direcionaram esforços para uma constante busca de meios e formas de contribuir para amenizar os impactos dessa pandemia na população vulnerável nas



Cidades de São José dos Campos e Jacareí, Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, municípios com o maior número de casos e de óbitos por Covid-19 no Vale do Paraíba, especialmente entre aquelas pessoas mais vulneráveis e que normalmente são subassistidas ou desassistidas pelos órgãos formais do governo.

O BrCidades é um organismo que reúne representantes dos movimentos sociais, pesquisadores(as), militantes e outros parceiros que se uniram na busca da identificação e enfrentamento das causas das desigualdades sociais que contribuíram para a formação de cidades injustas. Neste sentido são perseguidos objetivos permanentes para se repensar o Brasil urbano (BRCIDADES, 2020), como a construção de uma sociedade justa e solidária, sempre em respeito à participação ativa na construção das cidades.

A pandemia, que jogou luz para as vulnerabilidades dos territórios populares e seus moradores (as), é um destes momentos que acarreta e acarretará diversas mudanças no cenário social, de modo que os grupos vulneráveis sentirão os maiores impactos decorrentes de tais mudanças. Daí a necessidade de ouvir a população destituída e construir uma saída popular, coletiva e insurgente para a crise política, sanitária, econômica e ética que assola o país.

Por isso, como forma de aproximação da realidade em tempos de distanciamento social, foi concebido um questionário, com apoio das organizações, lideranças e movimentos sociais dos municípios em questão, para traçar um perfil e identificar as vulnerabilidades mais prementes da população menos favorecida e, a partir daí, estabelecer estratégias de atuação que contribuam para sanar ou minimizar as dificuldades decorrentes da pandemia. O presente texto consiste em uma análise preliminar do que foi possível constatar a partir da aplicação deste questionário, no período de 27 de maio a 10 de junho de 2020, e de inferências possíveis de serem estabelecidas, a partir da comparação desses dados com informações oriundas de outras fontes, como por exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O objetivo é identificar e refletir sobre as principais vulnerabilidades que incidem diretamente sobre a propagação da doença e o aumento no número de óbitos em São José dos Campos e Jacareí.

Tanto na elaboração dos questionários quanto na análise agora empreendida, partiu-se do pressuposto de que os números oficiais são subestimados, nos cenários nacional, estaduais e municipais, da mesma forma que as condições de infraestrutura e leniência ou decisões equivocadas da gestão pública, ao invés de combater a Covid-19, acaba por estimulá-la.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para uma reflexão e fortalecimento das pessoas localizadas nestes territórios populares e mesmo para subsidiar ações de Instituições e entidades, como o BrCidades e a Frente em Defesa do Direito à Cidade de Jacareí, relativas não só ao combate à pandemia, mas principalmente para destacar os evidentes cenários urbanos excludentes produzidos nas cidades brasileiras, as relações e as condições de infraestrutura que fizeram e fazem parte da vida da população dos municípios.

A análise e reflexão estará fundamentada em uma concepção de lugar que coincide com a de Milton Santos (1999, p. 252): “cada lugar é, a sua maneira, um mundo”. Um mundo que é, a um só tempo, parte e todo, num movimento constante em que a parte ecoa o todo e o todo dá sentido e sustenta a parte.



Para efeito de organização, optou-se por dividir este texto em três partes: a primeira trata dos pressupostos teóricos e dos conceitos fundamentais à nossa reflexão; a segunda consiste na análise propriamente dita do corpus, a partir de um referencial metodológico que leva em conta a estatística descritiva e as contribuições da Análise de Discurso Francesa; por fim, foram feitas algumas considerações a título de conclusão, sobre os resultados e as possíveis contribuições de nosso trabalho.

1. Nosso ponto de partida

Estamos enfrentando, como nunca antes, desafios decorrentes de um surpreendente desenvolvimento científico e tecnológico. O grande avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação, associados ao processo de informatização digitalizada, produz, muitas vezes, uma forma de viver em que predomina uma racionalidade técnica (KONINGS, 2012), marcada pelo desejo das soluções rápidas e das coisas (in)úteis.

No cenário contemporâneo, a posição das Ciências Humanas é um tanto quanto paradoxal: De um lado elas são cada vez mais necessárias para decifrar e explicar, pelo menos em parte, a nossa realidade; de outro elas se veem diante de questionamentos recorrentes sobre sua utilidade e seu rigor metodológico. Soma-se a isso, a precarização da educação pública e a subvalorização dos pesquisadores e estudiosos da área, facilmente observados nos dias atuais.

Desse modo, além de uma parcela da população não ter acesso ou não considerar a ciência como um ponto de partida válido para construir suas opiniões sobre o mundo, nós vemos uma relativa insegurança, inclusive entre os próprios estudiosos, em lidar com as análises e reflexões produzidas por áreas como a Filosofia, a Sociologia e a História.

As considerações de Jaspers (1964) são emblemáticas:

Mas como se põe o mundo em relação com a filosofia? Há cátedras de filosofia nas universidades. Atualmente, representam uma posição embaraçosa. Por força da tradição a filosofia é polidamente respeitada, mas, no fundo, objeto de desprezo. A opinião corrente é a de que a filosofia nada tem a dizer e carece de qualquer utilidade prática. É nomeada em público, mas - existirá realmente? [...] A oposição se traduz em fórmulas como: a filosofia é demasiado complexa; não a compreendo; está além de meu alcance; não tenho vocação para ela; e, portanto, não me diz respeito. Ora, isso equivale a dizer: é inútil o interesse pelas questões fundamentais da vida; cabe abster-se de pensar no plano geral para mergulhar, através de trabalho consciencioso, num capítulo qualquer de atividade prática ou intelectual; quanto ao resto, bastará ter “opiniões” e contentar-se com elas. (JASPERS, 1964, p. 138)

Embora esteja se referindo especificamente à Filosofia, tais considerações são aplicáveis hoje a muitas das chamadas Ciências Humanas, seja pelo trato institucional que elas têm recebido ou pela forma como o público em geral as vê.

Tais considerações remetem ao fato de que uma análise e reflexão que não produz um tipo de enunciado mais estabilizado, como aqueles próprios das ciências técnicas e exatas, pode



despertar alguma insegurança e carece de maior esforço, pois, a um só tempo, precisam estar abertas para o mundo, que não se esgota em nenhum modelo explicativo, mas também precisa apresentar rigor teórico-metodológico suficiente que lhes garantam credibilidade e consideração enquanto trabalho científico.

Desse modo, adota-se alguns pontos de partida para ancorar a análise e garantir o rigor e a autenticidade que se buscou imprimir no presente trabalho, como segue:

- a) Pautados na Análise de Discurso de Michel Pêcheux, admite-se que o mundo exterior, objetivo e real existe e que as condições materiais de existência são um ponto de partida fundamental para tratar de fenômenos como a pandemia da Covid-19.

[...] o conhecimento objetivo desse mundo é produzido no desenvolvimento histórico das disciplinas científicas (objeto do conhecimento, concreto do pensamento, conceito); o conhecimento objetivo é independente do sujeito. (PÊCHEUX, 2014 [1973], p. 71)

- b) Pautados na concepção de lugar, espaço e totalidade de Milton Santos, concebeu-se um lugar de centralidade da cidade, de tal modo que compõe, ela mesma, um mundo, uma “totalidade”, sem deixar de reconhecer a relação necessária entre parte e todo, num movimento constante, complexo e abrangente:

Assim, os lugares reproduzem o País e o Mundo segundo uma ordem. É essa ordem unitária que cria a diversidade, pois as determinações do todo se dão de forma diferente, quantitativa e qualitativamente, para cada lugar. Trata-se de uma evolução diacrônica, consagrando mudanças não homólogas do valor relativo de cada variável. O desenvolvimento desigual e combinado é, pois, uma ordem, cuja inteligência é apenas possível mediante o processo de totalização, isto é, o processo de transformação de uma totalidade em outra totalidade. Mas, as "condições", as "circunstâncias", o meio histórico, que é também meio geográfico, devem paralelamente ser considerados, pois "não podem ser reduzidos à lógica universal". No exame do processo que levou a constituição de um evento, é insuficiente considerar, apenas, o universal, lembra J. J. Goblots (1967, p. 10), quando aconselha fazer encontrar, no mesmo objeto, a unidade com a diferença. (SANTOS, 2006, p. 81)

- c) Assume-se, com Pêcheux, que o processo de produção do conhecimento acontece a partir da tomada de posições, a partir de recortes e demarcações que são feitos de antemão; que este processo é contínuo e não pode dissociar-se absolutamente de uma formação ideológica para produzir um “puro discurso científico” (PÊCHEUX, 2014 [1973], p. 182).

Assim, o texto empreende uma análise que nasce de determinado corte epistemológico e de escolhas que, embora estejam constantemente questionando e oferecendo rupturas quanto ao



caráter das ideologias teóricas, mantem-se ainda coextensiva a elas. Neste sentido, ao tratar sobre vulnerabilidade, isso não foi feito a partir de uma perspectiva idealista ou subjetivista, mas, principalmente, atribuindo prioridade à condição de disponibilidade de recursos materiais da população e o acesso à estrutura de oportunidades que provêm do Estado, do mercado e da sociedade.

Embora o sentido de vulnerabilidade e de vulnerável não sejam categorias estanques e nem tampouco estão satisfatoriamente esgotados, dado o seu caráter multifatorial ou multideterminado, isso não significa que foram feitas exageradas concessões ao relativismo, individualismo ou subjetivismo que, de algum modo, possam contaminar o termo. O sentido associado à vulnerabilidade indicado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) é promissor e se aproxima bastante deste adotado aqui:

[...] o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade [...] Vale notar que a vulnerabilidade assim compreendida traduz a situação em que o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deteriorização das condições de vida de determinados atores sociais (Vignoli, 2001). Esta situação pode se manifestar, em um plano estrutural, por uma elevada propensão à mobilidade descendente desses atores e, no plano mais subjetivo, pelo desenvolvimento dos sentimentos de incerteza e insegurança entre eles. (UNESCO, 2002, p. 29-30)

Sem escapar a um sentido que é eminentemente aberto, pois tudo que é humano assim o é, ao assumir e defender a anterioridade das condições materiais de existência, pretende-se conferir ao termo a objetividade que dará segurança e permitirá reconhecer as relações de poder inerentes às situações de desigualdade que produzem e conservam as vulnerabilidades. Assim, a partir da perspectiva assumida aqui, dificilmente se admite que um homem branco, rico e heterossexual é mais vulnerável que uma mulher negra, pobre, moradora da periferia e homossexual. Esta última metáfora pode ser considerada sintetizadora da materialidade que a vulnerabilidade assume nesses dias, ainda que não se esgote nela.

Parte-se, portanto, de uma atenção prioritária às condições materiais de existências daquelas pessoas que podem ser classificadas como mais vulneráveis e que vivem em situação menos confortável no contexto do lugar-cidade.

Além da exclusão no acesso às condições materiais, a vulnerabilidade também se relaciona a determinados grupos e aos próprios territórios vulneráveis. Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), a vulnerabilidade pode ser analisada pelo conjunto de pessoas formadas por:



[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p.33)

Além da categoria de vulnerabilidade, também é importante mencionar que a análise recorre a uma amostragem não probabilística, de tal modo que a Estatística Descritiva aparece como um importante recurso metodológico para coletar, organizar, descrever, analisar e interpretar os dados coletados.

Nesse processo é fundamental o cuidado na utilização dos dados para concluir elementos característicos de todo universo pesquisado, isto é, o cuidado no momento da generalização das informações obtidas a partir dos grupos de amostra, sobretudo quando o estudo envolve variáveis pluridimensionais, como ocorre em nosso caso.

2. Análise dos dados e informações coletadas

O corpus de nosso trabalho foi constituído basicamente de dados e informações obtidas através de questionário aplicado via internet e concebido de modo colaborativo, a partir de discussões feitas no núcleo BrCidades da região, em conjunto com a Defensoria Pública do Estado. O objetivo principal era identificar vulnerabilidades entre os grupos ou comunidades menos assistidas pelo poder público. Foram elaboradas 31 questões que versavam principalmente sobre as condições materiais de existência: local de residência – ocupação, favela, comunidade ou bairro; tipologia construtiva da moradia; infraestrutura de saneamento ambiental e energia elétrica, adensamento habitacional; gênero, cor/raça; existência de pessoas com deficiência – PcD; possibilidade de se fazer isolamento dentro de casa; trabalho e renda; assistência emergencial das prefeituras, etc.

Também havia espaço para expressão de opiniões, através de uma questão aberta. O questionário foi aplicado no período de 27 de maio a 10 de junho, por duas semanas, e foi respondido por 73 pessoas de diferentes bairros, escolhidas por representantes e lideranças dos movimentos populares integrantes da rede do BrCidades – Núcleo do Vale do Paraíba, como por exemplo Rio Comprido, Jardim Portugal e Jardim Olímpia, em São José dos Campos e Vila Ita, Rio Comprido e Veraneio Ijal, em Jacareí. O que possibilitou compor o seguinte perfil:



Tabela 1 – Características gerais do grupo de amostra total

	Características	(%)
Quanto ao gênero	Homens	30,1
	Mulheres	69,9
	Não-binário	-
	Não respondeu	-
Quanto à autodeclaração relativa à cor/raça	Negra	20,5
	Branca	46,6
	Parda	31,5
	Indígena	-
	Outra	-
	Prefiro não dizer	1,4

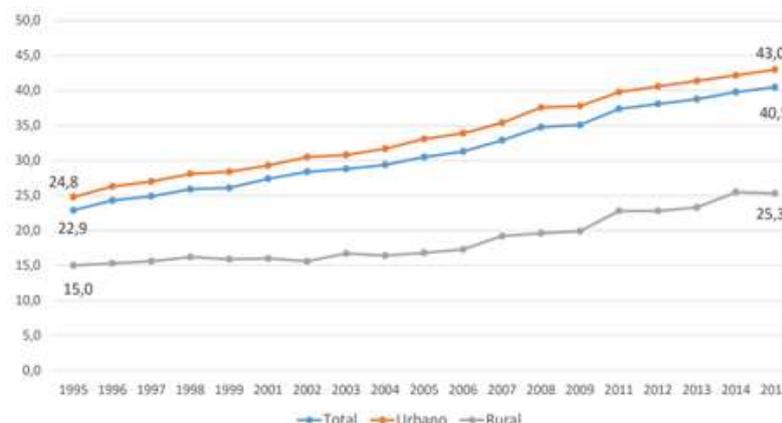
Fonte: Os autores (2020).

Chama a atenção o maior número de mulheres, 69,9% que responderam o questionário. Mesmo que consideremos que na população de São José dos Campos e Jacareí, de acordo com o último censo (IBGE, 2010), predomina a população feminina - 51% e 51,18%, respectivamente.

Alguns dados complementares são ilustrativos das condições materiais da vida das mulheres capazes de produzir e manter uma situação de vulnerabilidade.

GRÁFICO 1

Proporção de famílias chefiadas por mulheres, por localização do domicílio, Brasil 1995 a 2015



Fonte: (IPEA 2020)



O gráfico 1 demonstra o expressivo aumento na quantidade de famílias chefiadas por mulheres, no período de 1995 a 2015. Quando esse dado é considerado levando-se em conta que também houve um aumento de sua participação no mercado de trabalho no mesmo período (UNIVERSIDADE CAXIAIS DO SUL, 2019)

Segundo dados do IBGE/2010, a proporção de mulheres chefes de família, sem cônjuge e com filho(s), no Estado de São Paulo e nas Cidades de Jacareí e São José dos Campos, representa 87,5%; 88,1% e 86,4%, respectivamente.

Neste ponto, é relevante destacar que, entre as condições mais gerais da vida das mulheres, para cada 10,5 horas semanais que o homem gasta com o cuidado de pessoas da família ou afazeres domésticos, a mulher gasta 18,1 e ganha, em média, 23,5% menos que o homem, independente de desempenhar a mesma função ou possuir maior escolaridade (IBGE, 2018). O aumento de sua participação no mercado de trabalho não significou a redução de suas responsabilidades com os afazeres domésticos, o que implica em reconhecer a dupla – as vezes tripla – jornada que ela desempenha.

Outro aspecto marcante da sua condição de vulnerabilidade está associado ao aumento da violência durante a pandemia, conforme apontado por Toledo (2020):

O contexto de pandemia da Covid-19 tem intensificado a violência de gênero [...] em função do isolamento de mulheres confinadas com parceiros agressivos, que exercem sobre elas maior controle diante da sensação de maior impunidade provocada pelo isolamento [...] Neste mês, o Brasil mostrou novamente seus números alarmantes. Na primeira semana de abril, o portal R7 destacava: “Sem lugar seguro: quarentena expõe crise de violência doméstica no país”. Cerca de quinze dias depois, a Folha de São Paulo publicou que as mortes de mulheres dobraram naquele estado (São Paulo). (TOLEDO, 2020)

Atento ao tema, a Organização das Nações Unidas (ONU, 2020) chamou a atenção do mundo para a adoção de providências no sentido de resguardar a segurança das mulheres neste momento da pandemia, o que foi seguido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDU, 2020).

Assim, é possível reconhecer um quadro de desigualdade estrutural, associado à condição da mulher, que alude a diferentes tipos de violências de gênero, algumas delas ocultas no espaço doméstico outras dissimuladas nas relações de poder e nos modos de organização do trabalho feminino. Falar em vulnerabilidade em época de pandemia, portanto, requer um encontro com essa realidade, da mesma forma que deve-se levar em conta o protagonismo exemplar de profissionais e pesquisadoras das mais diferentes áreas. A pandemia foi e é capaz de agravar uma doença ainda mais antiga da sociedade que se materializa nesses atos de violência física e psicológica contra as mulheres e meninas.

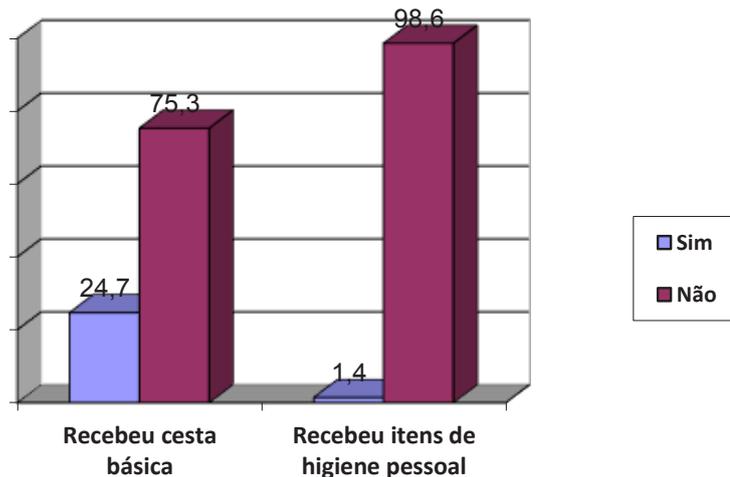
O acompanhamento e a construção de políticas públicas, não só no período da pandemia, mas também no momento posterior, onde a narrativa e a captura das políticas de retomada da econômica podem agravar ainda mais a desigualdade social consolidada no país, se mostram



fundamentais para um fortalecimento das redes sociais, que atuam em paralelo ao Estado e da própria população que se vê diante do aumento de suas vulnerabilidades, quando já sofre as consequências da ausência, ou precariedade da assistência do Estado; daí que algumas questões procuraram tratar sobre isso mais diretamente.

GRÁFICO 2

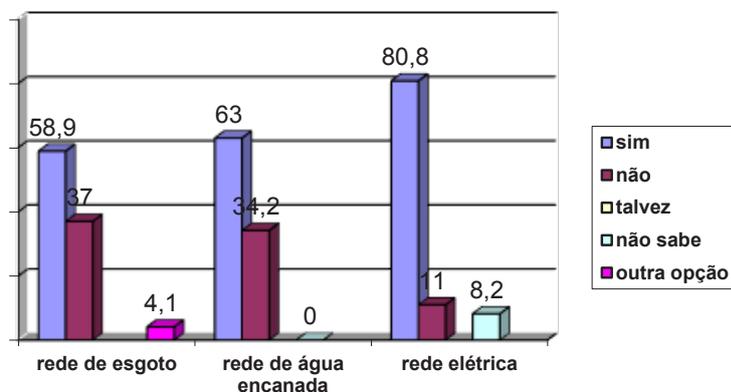
Distribuição de itens básicos pelas prefeituras, em % do grupo de amostra



Fonte: Os autores (2020).

GRÁFICO 3

Saneamento básico nas residências de quem respondeu o questionário, em %



Fonte: Os autores (2020).



Ao observarmos os gráficos 3 e 4, levando em conta que os questionários foram aplicados entre a última semana de maio e a primeira de junho de 2020, podemos inferir um quase abandono do Estado com relação às necessidades diretamente ligadas à pandemia, como é o caso do fornecimento de produtos de higiene e segurança pessoal. Há muita propaganda oficial veiculando a necessidade de lavar as mãos e de usar álcool em gel, mas pouco ou nenhum movimento de fornecer à população carente, como uma medida de combate à pandemia, esses produtos. Para 8,2% das pessoas que responderam ao questionário, o fornecimento de água piorou, durante a pandemia, 32,9% afirmou que pede água aos vizinhos quando falta água dentro de casa, outros 24,7% compram água no mercado.

Considerando que o vírus chegou ao Brasil em março e que já se sabia de seu potencial pandêmico, fartamente anunciado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), é de admirar que os governos tenham esperado ou não tenham adotado medidas preventivas que minimizariam a quantidade de mortos e infectados. É possível constatar que, passados três meses do início da contaminação no Brasil, as medidas governamentais continuam tímidas ou simplesmente não chegam até os que mais necessitam delas.

Isso permite reiterar que a Covid-19 não atinge a todos da mesma forma. Ele se espalha e traz suas piores consequências para as populações mais pobres, com maiores vulnerabilidades, como a dificuldade ao acesso a itens básicos de subsistência, à água, ao tratamento do esgoto; pessoas que residem em moradias em que nem sempre é possível isolamento adequado no momento da pandemia. O slogan “Fique em Casa”, em um país que, segundo a agência de cooperação inglesa OXFAM aponta o Brasil como uma das mais desiguais do mundo, e conta com 6 milhões de famílias sem moradia digna, 11 milhões em favelas e outros aglomerados subnormais, com cerca de 35 milhões de brasileiros sem acesso à rede de abastecimento de água potável e 100 milhões de pessoas sem serviços de esgotamento sanitário (IBGE, 2010), é de fato uma política que desconsidera os efeitos devastadores que o capitalismo produziu nesta periferia do mundo.

Percebe-se, portanto, que mesmo em um momento como o atual, somente uma parte da população está sendo minimamente assistida pelo poder público. As respostas revelam que nem mesmo em plena pandemia, com a exposição da população carente ao risco maior da contaminação e da doença, ocorreu a sensibilização e a mobilização do poder público.

Embora se reconheça que a quantidade de pessoas que respondeu o questionário não represente um número muito expressivo, se levado em conta o total da população, ainda assim, é possível defender que as repostas são emblemáticas e dão indicação de elementos que podem ser corroborados por outros dados.

16,4% das pessoas que responderam alegaram morar em uma ocupação; 39,7 em uma comunidade e 43,8 alega viver em um bairro regularizado, com água, luz e esgoto canalizado, o que significa que, pelo menos 56,2% das respostas são de pessoas que vivem em bairros periféricos ou com carência de infraestrutura.

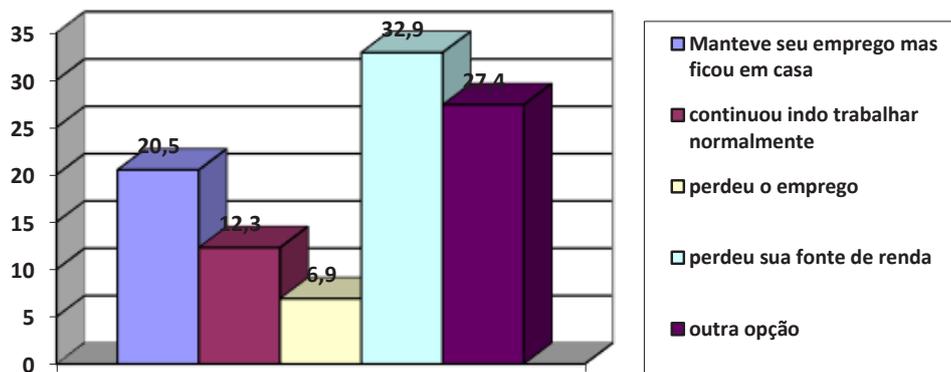
Outro aspecto bastante relevante, que compõe o quadro de vulnerabilidade, está relacionada ao trabalho e ao emprego como fonte de renda, conforme é possível observar no gráfico que segue.



Quando indagadas sobre o que aconteceu com seu trabalho durante a pandemia, as pessoas deram as seguintes respostas:

GRÁFICO 4

Fonte de renda durante a pandemia, em %



Fonte: os autores (2020).

Destaca-se o fato de que 6,9% das pessoas terem perdido o seu emprego e 32,9% terem perdido a sua fonte de renda. Isso, somado ao fato de que apenas 19,2% alegou trabalhar com carteira assinada e 38,4% afirmar estar desempregada, permite dizer que uma situação que já estava ruim ficou ainda pior. Não se pode perder de vista que o Brasil, em 2019, chegou a 12 milhões de desempregados e de 38,8 milhões de trabalhadores na informalidade (IBGE- PNAD, 2020).

Também é importante atentar para a quantidade expressiva de pessoas que assinalaram “outra opção”. Entende-se que isso está diretamente relacionado ao desemprego e ao fato de que grande parte são mulheres, donas de casa, que trabalham por conta ou em situação informal.

Conforme dados do IPEA (2019), o número de desempregados de longo prazo cresceu 42,4% em quatro anos. Esse desemprego atinge mais fortemente as mulheres, pois, para cada 20,3% de homens que se encontram nesta condição, há 28,8% de mulheres. Do mesmo modo, enquanto 22,7% dos domicílios brasileiros não possuíam nenhum tio de renda proveniente de um emprego, a renda dos domicílios mais ricos é 30 vezes maior do que a dos domicílios mais pobres (IPEA, 2019).

Portanto, a adoção de políticas públicas que impliquem em medidas emergenciais de contenção da degradação das condições de uma vida era uma necessidade antes e hoje se faz urgente. Entretanto, quando é considerado, por exemplo, a ajuda emergencial de R\$600 reais, concedida pelo governo federal (BRASIL, 2020), percebe-se uma situação que é, no mínimo, preocupante, dado os atrasos e a quantidade de erros observados no sistema de pagamento. Não por acaso houve a manifestação do Tribunal de Contas da União, exigindo esclarecimento do governo sobre o acesso e a elegibilidade de quem pode receber o auxílio (TOMAZELLI, 2020).



O acesso à justiça à população vulnerável tem sido um enorme empecilho para a garantia de direitos em momento de pandemia. Segundo o *Global Access to Justice Project*, o que já era difícil em termos de assistência jurídica à população pobre, a pandemia prejudicou ainda mais a continuidade dos serviços de acesso à justiça, 51%, sendo possível prever até mesmo futuros cortes orçamentários em alguns países, 25%, além de uma possível sobrecarga de trabalho em períodos pós-pandêmicos. Não é à toa que o país disponibiliza somente 639 Defensores Públicos e Defensoras Públicas da União no país inteiro para enfrentar os mais de 40 milhões de indeferimentos do benefício emergencial (DPU, 2020).

Conclusão

Quando as pessoas estão submetidas a uma situação de pandemia como a que está acontecendo, é necessário, antes de tudo, entender o quanto for possível dessa realidade desafiadora, para que, quando não se puder evitar todo erro, pelo menos que se erre menos. Nesse processo de compreensão não é recomendado subestimar as reais condições a que está exposta uma enorme parcela da população brasileira. A realidade de cada um e de cada uma se mistura dialeticamente com a realidade de todos e de todas. Toda segmentação, separação ou recorte que precise ser feito do ponto de vista teórico e analítico não deve apresentar-se como última análise ou solução definitiva para o problema sobre o qual se debruça. Sempre é possível olhar de outros modos um mesmo fenômeno.

As situações de vulnerabilidade são gritantes e a presente pesquisa apenas confirmou o que muitos dados oficiais já assinalavam. Conforme questionário aplicado em aplicado no período de 27 de maio a 10 de junho, 39,8% das pessoas pesquisadas perderam sua fonte de renda, 69,9% são mulheres e se veem diante do acirramento de suas condições de opressão e precariedade, tendo em vista que sua entrada no mercado de trabalho não significou, necessariamente, uma redução das exigências e responsabilidades relacionadas ao âmbito doméstico, mulheres estas que se veem inseridas em uma situação de intensificação da violência com forte conotação de gênero.

Não haverá enfrentamento real da pandemia enquanto os discursos oficiais e as iniciativas da gestão pública não se converterem em medidas concretas de assistência e subsídio aos grupos e camadas menos favorecidas de nossa cidade. Em uma situação em que 37% das moradias não tem rede de esgoto e 34,2% não tem água encanada, não é suficiente fazer propaganda e incentivar que as pessoas lavem as mãos. É necessário atentar para as condições reais de existência das pessoas e identificar aquelas mais vulneráveis para supri-las do mínimo necessário para que se protejam do contágio e, conseqüentemente, contribuam para a proteção dos demais.

A partir da perspectiva adotada neste trabalho, a vulnerabilidade nasce das condições materiais de existência que são produzidas historicamente. Portanto, assim como é possível produzir vulnerabilidades, também é possível acabar com elas. Mas, para isso não se pode contar apenas com o esforço de quem já está vulnerabilizado, é necessário que o Estado, na figura de seus gestores e agentes públicos, seja em nível federal, estadual ou municipal, assuma um compromisso que é, acima de tudo, ético.



Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, M. et al. Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina. Brasília: UNESCO, 2002. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/ue000077.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BR CIDADES. A hora é agora! Vem com a gente. BR Cidades. Disponível em: <<https://www.brcidades.org/>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13982, de 2 de abril de 2020, dispõe sobre os parâmetros nacionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social., Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso em: 08 jul. 2020.

_____. Painel Coronavirus, 2021. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 11/03/2021.

_____. Política Nacional de Assistência Social- PNAS. 2004. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

CIDU- Resolução nº 01/2020. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Disponível em <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/57617-nota-de-esclarecimento-sobre-a-atuacao-da-dpu-no-auxilio-emergencial>

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE. Disponível em <http://globalaccesstojustice.com/impacts-of-covid-19/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

_____. Indicadores sociais das mulheres no Brasil, 2018. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/materias-especiais/20453-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Número de desempregados de longo prazo cresce 42,4% em quatro anos. IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34817>. Acesso em: 9 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=35,352440,354990&cat=-15,-16,53,54,55,-17,-18,128&ind=4704>

_____. Retrato das desigualdades de gênero e raça 2020. IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_apresentacao_retrato.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

JACAREÍ. Coronavírus, 2020. Disponível em: <<http://www.jacarei.sp.gov.br/coronavirus/>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

KOGA, Dirce. O Território para além das Medidas e Conceitos: a Efetivação da Política de Assistência Social. Cidades e Questões Sociais. Terra Cota. 2009

JASPERS, K. Introdução ao pensamento filosófico. 3.^a ed. São Paulo: Cultrix, 1964.



KONINGS, J. Racionalidade técnica ou racionalidade sábia? Dom total, 2012. Disponível em: <<https://domtotal.com/artigo/2923/18/07/racionalidade-tecnica-ou-racionalidade-sabia/>>.

Acesso em: 9 jul. 2020.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos, 2013. 192.

ONU, The Impact of COVID-19 on Women, 2020. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_april_2020.pdf

OXFAM Brasil (2017). A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras. Relatório. Disponível em: <https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>

PÊCHEUX, M. Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio. 5ª. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2014 [1975].

PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-PNAS, 2004, Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

PLATAFORMA das práticas colaborativas de combate ao covid-19 e das redes de solidariedade. Mapa Colaborativo. Disponível em: <<https://mapacolaborativo.org.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

REIS, E. et al. Estatística aplicada: probabilidades, variáveis aleatórias, distribuições teóricas. 6ª. ed. Lisboa: Edições Sílabo, v. 1, 2015. Disponível em: <http://www.silabo.pt/conteudos/8193_pdf.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

RUPRECHT, T. Por que o número de mortes por coronavírus está subestimado, 07 Maio 2020. Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/medicina/entrevista-por-que-o-numero-de-mortes-por-coronavirus-esta-subestimado/>>. Acesso em: 08 Jul. 2020.

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4ª. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. Da totalidade ao lugar. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SÃO PAULO, coronavírus, 2021, disponível em <https://www.seade.gov.br/coronavirus/#> acessado em: 11/03/2021

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Coronavírus, 2020. Disponível em: <<https://www.sjc.sp.gov.br/servicos/saude/coronavirus/>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

TOLEDO, E. O aumento da violência contra a mulher na pandemia de Covid-19: um problema histórico. Fundação Oswaldo Cruz, 2020. Disponível em: <<http://coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1781-o-aumento-da-violencia-contra-a-mulher-na-pandemia-de-covid-19-um-problema-historico.html#.XwCB321KjIV>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

TOMAZELLI, I. Governo tem 48h para se manifestar sobre problemas no auxílio emergencial. UOL Economia, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/05/30/governo-tem-48h-para-se-manifestar-sobre-problemas-no-auxilio-emergencial.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

UNIVERSIDADE CAXIAS DO SUL. Boletim anual mulheres e o mercado de trabalho, Caxias do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Boletim_Mulheres_2019_2.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.



Ensaio sobre o litígio estratégico de interesse público na Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Gustavo Augusto Soares dos Reis¹

Defensor Público do Estado de São Paulo

greis@defensoria.sp.def.br

Resumo

O objetivo desse trabalho é elaborar um conceito de litígio estratégico de interesse público e, a partir dele, relacioná-lo com os limites e os potenciais de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Palavras-chave: Litigância estratégica. Conceituação. Defensoria Pública.

Abstract

The objective of this study is to develop a concept of strategic litigation of public interest, and relate it to the limits and potentialities of the Public Defender's Office the State of São Paulo.

Keywords: *Strategic litigation. Conceptualization. Public Defender.*



1) Conceito de Litígio Estratégico de Interesse Público

1.1) Litígio estratégico: a dificuldade de eleger um conceito

Não é facilmente localizável em livros da área do direito um conceito de litígio estratégico. Em geral, seus autores relatam casos concretos de âmbito judicial que, em face das lides de rotina, apresentam peculiaridades, características essas que, atreladas a outras variáveis (como o regime de trabalho e status de *leading case*, inclusive por se dar em âmbito internacional), acabam por rotulá-los como uma atuação estratégica.

Em interessante monografia, Evorah Lusci Costa Cardoso adverte que “não há um conceito definido sobre o que é litígio estratégico (...)”, optando por se valer de experiências e, a partir delas, extrair algumas características comuns².

O que seria, no entanto, o litígio estratégico? Melhor aclarando. O litígio estratégico, para assim ser considerado, exige traços de peculiaridade atinentes ao modo de atuar (processual ou não) do litigante? Ou ao escopo (como não apenas obter a tutela jurisdicional mas, mais que isso, propiciar um fato político)? O litígio estratégico seria algo parecido como um jogo de xadrez na seara do direito? Qualquer interesse juridicamente tutelável admitiria sua litigância estratégica, bastando ter um “condutor” estrategista? Por fim, qualquer “condutor” estrategista teria condições de promover uma litigância estratégica, bastando fosse ele um estrategista “condutor”?

As indagações acima não encontrarão uma resposta definitiva no presente ensaio, pois isso demanda uma maior maturação das ideias. Por se tratar de um tema ainda carente de muitas publicações, trabalharemos aqui com ideias operacionais de litígio estratégico a fim de chegar a conclusões também parciais, e no futuro, quem sabe, revê-las ou aprofundá-las. Essa, digamos, será a nossa estratégia.

1.2) Noções preliminares: o litígio e a estratégia

Uma vez que nosso trabalho traz como um de seus eixos a perquirição acerca do tema ‘litígio estratégico’, urge explorarmos alguns significados dessas palavras.

1.2.1) O que é litígio

Consoante a proposta do presente texto, qual seja, a exploração do tema ‘litígio estratégico e sua relação com a Defensoria Pública’, antes de estudarmos o aspecto da estratégia devemos tecer considerações a respeito da palavra que a antecede: litígio.

Do ponto de vista jurídico-processual, e para ficarmos apenas com um processualista clássico, o litígio, também conhecido como lide, “(...) é o conflito de interesses qualificado pela pretensão de um dos interessados e pela resistência do outro”³.



Na obra supracitada de Moacyr Amaral Santos, mais interessante do que seu conceito de lide ou litígio é o juízo de valor que ele faz acerca do tema: “A lide perturba a paz social, que reclama se restabeleça a ordem jurídica”⁴.

Reconheçamos ser no mínimo questionável que é o litígio que perturba a paz social, quando muitas vezes é através dele que se obtém aquela meta⁵.

Outro aspecto a considerar a partir da ideia de litígio ora em debate se refere à ênfase processual que se lhe dá.

Veremos logo mais que o termo ‘litígio’ não possui o idêntico significado que ostenta quando sucedido da palavra ‘estratégico’. Isso porque, se por um lado, ‘litígio’ é algo voltado ao Poder Judiciário, por outro, a noção moderna de acesso à justiça preconiza que o acesso ao Judiciário consubstancia no máximo uma das etapas para dada meta ser alcançada⁶.

Flávia Piovesan, tomando por base o Brasil, anota que “(...) determinados movimentos sociais, apenas recentemente, têm privilegiado a litigância como estratégia de defesa dos direitos”⁷. Isso significa, *a contrario sensu*, que outros meios de luta pelos direitos existem e são explorados, sendo o recurso ao Poder Judiciário um deles.

1.2.2) O que é estratégia

No dicionário o termo ‘estratégia’ encontra dois significados: “1. Arte militar de planejar e executar movimento e operações de tropas, navios e/ou aviões para alcançar ou manter posições relativas e potenciais bélicos favoráveis a futuras ações táticas. 2. Arte de aplicar os meios disponíveis ou explorar condições favoráveis com vista a objetivos específicos”⁸.

Em outro dicionário, dessa vez da Ciência Política, o tema ‘estratégia’ é estudado em sua relação com situações de guerra e a utilização de armamentos. Luigi Bonanate, por exemplo, explica que a estratégia é a técnica utilizada para alcançar um objetivo (individual ou coletivo, privado ou público, pacífico ou bélico-militar), e, no plano militar, “(...) a estratégia é a programação a longo prazo do uso de instrumentos políticos e militares na condução dos conflitos internacionais, ao passo que a tática seria a aplicação direta e variável, conforme as circunstâncias, dos instrumentos individuais”^{9 10}.

No esporte não é diferente. Para falarmos do futebol, cada vez mais profissionalizado, é visível o uso intenso da tecnologia, encarando-o como uma ciência.

É claro que há aspectos positivos nisso, mas há outros efeitos, inclusive negativos, que devem ser levados em conta. Como adverte Eduardo Gonçalves Andrade, nome do ex-jogador Tostão, “As escolhinhas de futebol, particulares ou de clubes profissionais, estão invertendo o aprendizado e o desenvolvimento das crianças. Em vez de brincar com a bola, durante a primeira infância, os meninos, muito cedo, estão aprendendo a técnica, as regras e os conhecimentos



táticos. Tudo isso deve ser aprendido na adolescência, nas categorias de base dos clubes, depois que os meninos desenvolverem a habilidade e a fantasia na infância”¹¹.

Em suma: a estratégia como nunca passa a fazer parte de uma partida de futebol, demandando algumas decisões, por exemplo: marcação por zona ou sob pressão? Passes curtos ou largos? Postura ofensiva ou defensiva? Essas são variáveis decididas casualmente na seara da estratégia.

Seja pela definição usual, pela perspectiva da guerra ou do esporte, a estratégia induz à ideia de eleição de fins que, para serem alcançados, exigem o respeito a uma metodologia e algumas decisões. Em suma: a parcimônia e a análise contextual são elementos que devem ser aceitos e seguidos¹².

1.3) Conceito de interesse público

A doutrina, sobretudo administrativista, trabalha a ideia de interesse público não apenas para distingui-la dos interesses particulares, mas para divisar no seio daquela as referências primária e secundária¹³.

Naquela primeira distinção, a qual não será objeto de maiores reflexões no presente trabalho, exsurge a dicotomia Estado-sociedade civil.

Os interesses privados, nesse sentido, diriam respeito à sociedade civil, entendendo-se esta “(...) como conjunto de relações não reguladas pelo Estado, e portanto como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado a (sic) âmbito no qual se exerce o poder estatal”¹⁴. Mais visivelmente insertos na primeira dimensão dos direitos fundamentais, os interesses privados “(...) têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”¹⁵.

A noção de interesse público que mais nos interessa para os fins desse trabalho corresponde às perspectivas primária e secundária, que veremos mais adiante.

1.3.1 Litígio estratégico de interesse público: notas acerca de suas características

A experiência na atuação junto ao sistema de justiça nos possibilita, por intuição, ter uma noção mínima do litígio estratégico de interesse público. Ainda assim, elencar algumas de suas características mais marcantes mostra-se algo necessário.

Evorah Lusci Costa Machado, já citada acima, trouxe reflexões sobre o assunto, voltando seu trabalho primordialmente ao sistema interamericano de direitos humanos.



A autora adverte que “(...) o litígio estratégico busca por meio do uso do judiciário e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais”, alertando ainda que “(...) o objetivo de quem litiga não se limita à solução do caso concreto (justiça individual) (...)” e que quem promove o litígio (o prestador do serviço, coloquemos nesses termos) atua de maneira “(...) diferente da forma tradicional de advocacia”¹⁶.

Além do mais, assevera Evorah Lusci Costa Machado que o litígio estratégico – aqui, referindo-se a autora ao acesso ao Judiciário – é um dentre ‘múltiplas possibilidades de ação relacionadas ao direito’, como pesquisa e documentação, lobby e solução alternativa de disputas¹⁷.

Mais recentemente, a defensora pública paraibana Monaliza Maelly Fernandes Montenegro de Moraes trouxe mais reflexões em diálogo com a Defensoria Pública¹⁸.

A supracitada autora parte da noção de litigância estratégica: forma inovadora de atuar, valendo-se de novas técnicas, um atuar “(...) que exige além do que está na lei e nos livros”¹⁹, atuação esta que pressupõe a eleição de um caso paradigmático. E conclui que a Defensoria Pública está destinada a litigar estrategicamente por “(...) ser tal instituição responsável pela transformação social e, portanto, com o potencial de reverter todo esse quadro de violações e ataques ao Estado Democrático de Direito”²⁰.

Se tomarmos as características acima (as quais discriminaremos a seguir) como constitutivas de uma litigância estratégica, certamente um grande exemplo no Brasil – possivelmente o mais notável – refere-se à atuação de Luiz Gama²¹ em face da escravidão. Como rábula, nos dizeres de Fábio Konder Comparato, Luiz Gama “(...) logrou livrar do cativeiro mais de quinhentos negros – fato sem precedentes na história mundial da advocacia”²².

O jornalista e escritor Mouzar Benedito recorda que Luiz Gama se valeu não apenas da imprensa e da sua atuação como rábula pela liberdade de escravos, mas também de uma atividade que pode ser equiparada a uma das atribuições institucionais da Defensoria Pública: a educação em direitos (art. 4º, III da LC n.80/94)^{23 24}. Vale transcrever: “Luiz Gama era convidado com frequência para fazer palestras no Círculo Operário Italiano, sobre a emancipação, e encontrava ali, também, apoio financeiro para a causa: ao final das palestras, os operários faziam uma coleta de dinheiro para alforriar escravos”²⁵.

À luz do que acima foi dito é possível inferir algumas características do litígio estratégico de interesse público:

- a) finalidade: mudança social;
- b) ambiente de atuação: nem sempre o Poder Judiciário;
- c) condições estruturais: seleção de casos paradigmáticos.

No próximo capítulo faremos algumas considerações sobre essas características do litígio estratégico de interesse público e a Defensoria Pública.



2) As Funções Essenciais à Justiça na Constituição Federal de 1988

Mais diretamente ligadas às funções desempenhadas pelo Poder Judiciário, as funções essenciais à justiça passaram a ter um capítulo a elas reservado na Constituição Federal de 1988. Para que tenhamos uma ideia mínima dessa evolução, basta citar que na Constituição Federal de 1967 o Ministério Público estava disciplinado em três enxutos artigos (arts. 137 a 139) numa seção inserida no capítulo do Poder Judiciário²⁶. A Advocacia Pública e Privada, por sua vez, eram tratadas de modo esparso, enquanto que não havia previsão do órgão Defensoria Pública naquele texto constitucional.

A Constituição Federal de 1988 mudou isso, discriminando as funções essenciais à justiça e conferindo-lhes capítulo próprio.

Nas lições de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, a “(...) prerrogativa de movimentar o Judiciário mostra-se crucial para que o mecanismo de fiscalização do sistema constitucional (...) seja operante. O *freio* dos Poderes a ser aplicado pelo Judiciário depende, para realizar-se, da ação dos entes e pessoas que oficiam perante os juízos e que, por isso, exercem *funções essenciais à justiça*”²⁷.

Diante disso, todas as funções essenciais à justiça são na mesma medida importantes para a atividade do Estado-juiz²⁸. Assim, e parafraseando passagem de George Orwell, não deve vigorar, na teoria e na prática, a lógica de que “todas as funções essenciais à justiça são essenciais, mas algumas são mais essenciais do que as outras”²⁹.

As concepções tradicionais que apresentam o juiz e os sujeitos do processo que detêm capacidade postulatória, como promotor e advogado, de há muito devem ser revistas e compreendidas. Hoje, além do juiz, os pólos processuais são preenchidos por sujeitos que recebem denominações e regimes jurídicos diferentes³⁰.

São quatro as Funções Essenciais à Justiça na Constituição Federal de 1988: o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública. Não teceremos maiores considerações sobre as características de cada uma delas. O mais importante a se destacar dá-se a partir da ideia de interesse público.

Nas lições de Luís Roberto Barroso, existe uma ligação entre o rol desses órgãos do sistema de justiça e a discussão interesse público primário e secundário, e prova disso é que a Constituição Federal de 1988 distinguiu bem esse assunto quando previu instituições como Ministério Público e a Advocacia Pública³¹.

Conquanto o tema suscite maiores considerações, haja vista que a doutrina começa a polemizar a afirmação que ‘o interesse público sempre há de preponderar diante dos interesses



privados', fato é que a Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público, deve agir em prol do interesse público *primário*, e com um recorte: em favor da *população carente*.

Mais do que isso, por prestar o serviço de assistência jurídica em favor de quem não tem condições financeiras de custear os honorários advocatícios e as custas do processo, a Defensoria Pública age como uma *substituta da advocacia*: esta, por ser uma profissão liberal, pressupõe a contratação e a remuneração pela prestação dos serviços, mas como num Estado Democrático de Direito a exclusão social não serve para excluir a pessoa do acesso ao Judiciário (art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988), a Defensoria Pública deve atuar representando seus interesses.

Na prática, compreender esse caráter *supletivo* da Defensoria Pública é algo relevante para que seja possível interpretar, por exemplo, que a *independência funcional* garantida ao defensor público³² *sujeita-se, dentre outros limites, ao direito de acesso à justiça*.

Com efeito, se, como é comum ler-se na doutrina jurídica relativa ao Ministério Público, o princípio da independência funcional assevera que o membro ministerial está subordinado apenas à Constituição e à sua consciência³³, no caso da Defensoria Pública a inação por escusa de consciência, se não deve ser rechaçada, no mínimo há de sofrer temperamentos. Sem descurar do caráter extremo da situação, basta recorrermos à literatura de José Saramago para especularmos sobre como uma instituição (Defensoria Pública) poderia desempenhar suas funções se a totalidade de seus membros se recusasse a prestar a assistência jurídica num certo caso concreto invocando a escusa de consciência para legitimar sua inação³⁴.

2.1) A Defensoria Pública: constitucionalização e gradativa afirmação institucional

Já dissemos que o marco constitucional da Defensoria Pública na história do Brasil está na Constituição Federal de 1988. Mas, do ponto de vista da afirmação institucional, o marco normativo consubstancia apenas uma relevante fase desse processo.

Por afirmação institucional queremos sugerir que as instituições se desenvolvem mediante um processo de amadurecimento, onde elementos de ordem jurídica, política e social as colocam numa posição de firmeza e naturalização.

No âmbito da Defensoria Pública é notório que esse processo ganha força em meados da década de 1990, quando leis importantes são aprovadas e não descuram de fazer a devida referência a essa função essencial à justiça. Alguns exemplos: Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei n. 10.741/03 (Estatuto Idoso); Lei n. 11.340/06 (Lei Maria da Penha); Lei n. 11.448/07 (lei da ação civil pública, explicitando a legitimidade da Defensoria Pública para o manejo dessa ação; Lei n. 11.448/07 (que alterou basicamente o art. 306 do Código de Processo Penal no que tange à atuação da Defensoria Pública em caso de prisão em flagrante); Lei n. 11.965/09 (dispõe sobre a participação do defensor público na lavratura da escritura pública de inventário e de partilha, de separação consensual e de divórcio consensual); Lei n. 12.313/10 (acrescenta o capítulo IX na lei de execução penal disciplinando a relevância da Defensoria



Pública na execução penal); Lei n. 13.105/15 (que confere um capítulo próprio à instituição e, quanto a conflitos fundiários, prevê a sua participação: arts. 185-7 e 554, §1º).

Ser “lembrado” pelo legislador em leis dessa natureza é algo cuja relevância para a afirmação institucional prescinde de maior análise científica.

Outro fator a ser considerado para a análise da afirmação institucional está em sua abordagem na *mídia*.

As sociólogas Maria da Glória Bonelli, Fabiana Luci de Oliveira e Rennê Martins trabalham a questão da imagem pública das profissões jurídicas na mídia³⁵. Vale citar um trecho de suas conclusões: “A análise do noticiário sobre a OAB [Ordem dos Advogados do Brasil], os magistrados do Tribunal de Justiça de São Paulo, os promotores e procuradores do Ministério Público Paulista e os delegados da Polícia Civil de São Paulo revelou como a dinâmica do mundo do Direito se manifesta na imprensa. A jurisdição de cada um desses grupos profissionais demarca o espaço do outro e a hierarquia interna das profissões jurídicas (...). A visibilidade pública influencia também o próprio grupo, e a maneira como seus membros se vêem espelhados nos jornais fortalece algumas identificações e enfraquecem outras (...). A auto-imagem desses profissionais sente esse impacto e se reelabora...”³⁶.

Por fim, não menos relevante é aferir o grau de afirmação institucional à luz da jurisprudência.

No Brasil, os tribunais vão cada vez mais se firmando acerca de temas que envolvem a Defensoria Pública enquanto instituição ao mesmo tempo em que consagra a sua imagem. Para ficarmos com apenas um exemplo, no REsp n. 1.264.116-RS (j. 18/10/2011), o Superior Tribunal de Justiça não apenas afirmou a legitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública – inclusive destacando que esse entendimento é até mesmo anterior à lei n. 11.448/07 – como ressaltou através do voto do min. Herman Benjamin, relator, que a Defensoria Pública é ‘instituição altruísta por excelência’. Essa legitimidade para propor ação civil pública – crucial para qualquer discussão sobre atuação estratégica – posteriormente foi assegurada pelo Supremo Tribunal Federal³⁷.

Numa indagação similar feita acima: qual é a relevância de trazer à luz essas considerações?

A relevância, pensamos, está em que nos últimos anos a Defensoria Pública tem passado por esse processo de amadurecimento, cada vez mais sendo objeto de reflexões nas searas doutrinária e jurisprudencial. Com isso, posições de vanguarda e superação de preconceitos vão aos poucos preenchendo a moldura do quadro ‘Defensoria Pública’. Em síntese: em 1988 a Defensoria Pública foi “descoberta”. Agora, a fase por que passa é a da compreensão e do reconhecimento.



2.2) Notas sobre o litígio estratégico de interesse público e a Defensoria Pública

Em outro momento anotamos ser possível destacar algumas características do litígio estratégico de interesse público, que seriam as seguintes:

- a) finalidade: mudança social
- b) ambiente de atuação: nem sempre o Poder Judiciário
- c) condições estruturais: seleção de casos paradigmáticos

Chegou o momento de relacionarmos cada uma dessas características com a Defensoria Pública.

Sem pretendermos esgotar conclusões, nosso escopo será o de apresentar aspectos que *dificultam* e que *propiciam* a atuação da Defensoria Pública numa linha de litígio estratégico, valendo alertar que, no presente ensaio, (i) algumas afirmações carecerão de maiores referências científicas, pautando-nos até mesmo na experiência como defensor público. Priorizaremos, porém, retratos notoriamente reconhecidos pela opinião pública. Além do mais, (ii) focaremos a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e, por fim, (iii) sobretudo no que tange aos obstáculos, nossas considerações se darão sob a ótica do direito (não trataremos, assim, de temas como a falta de estruturação adequada).

2.2.1) Aspectos que dificultam o litígio estratégico de interesse público

Com base nos aspectos essenciais de uma litigância estratégica, dois deles veriam na Defensoria Pública antes um obstáculo do que uma tranquila receptividade. Assim, os traços coletivo e extrajudicial, inerentes ao ideal de litigância estratégica, se deparam com uma Defensoria Pública preponderantemente individualista e judiciarista. Analisemo-los.

Os livros que desenvolvem as ideias sobre o litígio estratégico de interesse público asseveram que ele tem como meta a *mudança social*, ao menos a mudança social diretamente ligada ao tema enfrentado por aquela litigância.

Esses autores, porém, costumam distanciar a litigância estratégica da assistência jurídica *tradicional*, sobretudo a prestada pelo Estado, que, no Brasil, dá-se, hoje, pela Defensoria Pública. E eles têm razão, ao menos à primeira vista.

Segundo Alejandro M. Garro, professor da Universidade de Columbia, “(...) o esquema global de assistência legal é basicamente conservadora (sic), uma vez que os serviços são oferecidos para os pobres numa base individual (...). Os serviços legais oferecidos desse modo são, portanto, direcionados para o trabalho nas salas dos tribunais. Essa abordagem, adotada individualmente e orientada para os tribunais, embora capaz de corrigir injustiças de casos individuais, não é apropriada para estabelecer uma justiça igual para os pobres”. E propõe o estudioso: “(...) requer-se uma imagem do advogado que ultrapasse aquela do advogado de casos



individuais diante de um tribunal de justiça. Uma imagem que esteja mais próxima daquela de um jurista com mentalidade política, cujo principal papel seja o de um ‘engenheiro social’ procurando soluções inovadoras para os pobres”³⁸.

A Defensoria Pública possui um leque de atuação bem mais amplo do que a assistência judiciária individual, mas na dinâmica de funcionamento da instituição prepondera ainda esse modo de atuar, até porque as demandas que mais constantemente ‘batem às portas’ do órgão são as dessa natureza e por pessoas que, por diversos motivos, almejam dar uma solução para o seu problema individualmente considerado, ainda que ele seja potencialmente coletivo³⁹.

Percebendo isso, Boaventura de Sousa Santos lança a seguinte advertência sobre o papel do direito (e, por certo, das instituições do sistema de justiça): “(...) o potencial emancipatório de utilização do direito e da justiça só se confirma se os tribunais se virem como parte de uma coalizão política que leve a democracia a sério acima dos mercados e da concepção possessiva e individualista de direitos”, cabendo-lhe enxergar nas disputas individuais que lhe chegam a existência de “conflitos estruturais que dividem a sociedade”. Mas constata: “(...) a resposta habitual da justiça a esse tipo de conflitos é trivializá-los e despolitizá-los através de procedimentos rotineiros que individualizam a disputa ou evitam-na, retardando a decisão”⁴⁰.

É claro que a atuação individual (assistência jurídica individual tradicional) não exclui a atuação estratégica (supostamente) transformadora, mas a preponderância daquela na Defensoria Pública – que deve dar vazão à demanda que chega – ao menos dificulta o litígio estratégico⁴¹. Aprofundaremos essas ideias no próximo tópico.

Aspecto interligado à equiparação da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública de maneira tradicional é o plano *cultural*. Se é verdade que os interesses individuais – em contraposição aos interesses coletivos – são a maior procura da instituição, não menos verdade é que a resposta dada pela Defensoria Pública geralmente é de natureza judicial.

Não é preciso aprofundar a ideia que a Defensoria Pública tem como seus órgãos de execução, isto é, aqueles que prestam a atividade-fim⁴², os defensores públicos, os quais, como todo e qualquer bacharel em direito, se formaram em cursos universitários de Direito que primam pela solução judicial dos conflitos. Natural, assim, que esse seja o principal ambiente de atuação do(a) defensor(a) público(a).

Consoante Rodolfo de Camargo Mancuso, “A *cultura judiciarista* que hoje grassa na experiência brasileira, não vinha, todavia, respaldada ou incentivada nos textos antigos (...)”. O estudioso cita, para tanto, as Ordenações Filipinas e dispositivo da Constituição de 1824 que estimulavam a solução pacífica (não-judicial) dos conflitos. Prossegue o autor: “(...) Gradualmente, porém, a utilização de *outros meios*, auto e heterocompositivos, foi sendo abandonada e até desprestigiada, à medida que, em ordem inversa, foi crescendo a busca pela justiça estatal”. E conclui: “(...) No caso brasileiro, (...) ainda se registra clara e massiva ‘preferência’ pelo aparato judiciário oficial (...)”⁴³.



Quanto às condições estruturais, Oscar Vilhena Vieira, referindo-se ao Ministério Público, mas cujas reflexões se aplicam à lógica de funcionamento da Defensoria Pública, diz que “(...) apenas uma pequena parcela desse grande número de promotores ou procuradores dedica-se diretamente à proteção de direitos fundamentais” E conclui: “(...) o número de integrantes do Ministério Público que trabalham com a promoção de casos de interesse público ligados à implementação de direitos fundamentais não passa, na verdade, de algumas centenas, e não milhares”⁴⁴.

Devemos reconhecer que as causas acima apontadas e que dificultam a litigância estratégica pela Defensoria Pública estão estreitamente ligadas, talvez até mesmo por laços de causa-consequência. Como num círculo vicioso, a procura pela Defensoria Pública se dá por pessoas preocupadas em resolver seus interesses individuais, e têm direito a isso, e como a demanda é infinita e os recursos são finitos, as respostas geralmente se dão com a atuação judicialista-individual da instituição, o que apenas contribui para uma cultura de judicialização individual já sedimentada pela formação universitária.

2.2.1.1) Ainda a questão do possível litígio estratégico de interesse público versus a demanda individualista de acesso à justiça. Exemplificação com um caso

Insistimos na ideia de que o acesso à justiça abrange tanto a pretensão voltada aos interesses individuais de quem procura como a pretensão de cunho mais solidarista e voltada à construção/consolidação de novos direitos. Ambos correspondem a perspectivas legítimas de acesso à justiça, impondo-se à instituição prestadora do serviço conciliá-las na medida de suas possibilidades.

Uma das características do litígio estratégico é a de desestimular a litigância se, num planejamento estratégico, a atuação individual for inconveniente para os fins a serem alcançados – basta pensar em *leading cases*, cujas escolhas de qual caso levar ao Judiciário pressupõem uma seleção dentre os casos possíveis de trabalhar.

Ocorre que quando o que está em jogo é o direito de acesso à justiça da população carente – entendido aqui o acesso à justiça como a possibilidade de acessar o Judiciário – nem sempre o litígio estratégico será possível.

Quando uma pessoa que dispõe de condições financeiras se depara com um advogado que, por ver naquela pretensão um litígio estratégico de interesse público, coloque essa atuação como condição de prestação de seus serviços, a pessoa contratante pode simplesmente se dirigir a outro advogado que, se assumir a atuação no enfoque tradicional, será contratado. Já na seara da assistência jurídica a recusa da Defensoria Pública em atuar no plano individual/tradicional em nome do litígio estratégico não pode existir, pois isso poderia culminar na negação ao acesso à justiça para aquela pessoa.



Um exemplo real pode ilustrar o que estamos tentando sustentar. Trata-se do caso *Gideon vs. Wainwright*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em março de 1963⁴⁵. Resumiremos esse caso tanto para os fins desse tópico como para dar publicidade a um fantástico livro que, infelizmente, está esgotado no mercado editorial brasileiro⁴⁶.

O caso *Gideon versus Wainwright* é emblemático porque ele firmou definitivamente o entendimento de que, nos Estados Unidos, ninguém pode ser condenado na esfera criminal sem que seja disponibilizado para o acusado, à custa do Poder Público, um advogado ou um defensor público.

Resumindo, Clarence Earl Gideon, que já tivera outras condenações, fora acusado de um roubo ocorrido num estabelecimento comercial. Foi preso e na sua audiência manifestou ao juiz que queria ser assistido por um advogado, já que não possuía condições de contratar um. O juiz, valendo-se do entendimento até ali reinante na Suprema Corte, indeferiu o pedido.

Clarence Earl Gideon não se deu por vencido e, convicto⁴⁷ de que era um absurdo ser condenado sem ter direito a uma defesa, levou seu inconformismo à Suprema Corte através dos meios processuais previstos e que não pressupunham o acompanhamento de um advogado.

O fato é que até o início da década de 1960 a Suprema Corte tinha um entendimento mais restritivo acerca do direito à assistência judiciária. Basicamente, desde a década de 1930⁴⁸ havia alguma clareza quanto a que o cabimento do direito à assistência judiciária se dava em casos de crimes capitais, mas a própria jurisprudência foi se modificando e, para as concepções da época, evoluindo, até que em *Betts versus Brady*, julgado em 1942, firmou-se o entendimento que para fazer jus à assistência judiciária custeada pelo Estado o acusado precisava demonstrar que ali havia “circunstâncias especiais”.

No momento em que o caso de Gideon foi aceito pela Suprema Corte sua chance de efetivamente conseguir um advogado aumentou, pois dali em diante a discussão se daria naquele seletor ambiente de uma corte constitucional, e os convites feitos pelos ministros a advogados são tão atendidos quanto “(...) um convite do Presidente para jantar”⁴⁹. Esse convite foi feito a Abe Fortas, renomado advogado de Washington, que o aceitou de imediato.

A doutrina das circunstâncias especiais era essencialmente vaga, acarretando tanto em concessões quanto em denegações aos pedidos de assistência judiciária.

Abe Fortas passou a estudar com afinco o caso de Gideon, inclusive se correspondendo algumas vezes com ele, e num determinado momento se viu no que ele chamou de ‘problema moral’, e é esse problema moral que queremos visibilizar a fim de sustentar as ideias desse tópico.

O problema moral era que Abe Fortas não sabia ainda se o caso de Gideon se encaixava nos casos similares em que se entendeu haver uma circunstância especial. Se houvesse, revelar-se-ia o “anticlímax” de “mais um caso”. E o clímax estava em não haver tal circunstância especial,



já que isso possibilitaria uma revisão de quase trinta anos do entendimento firmado em *Bretts versus Brady*, o que se daria através de um estratégico e parcimonioso estudo de como aqueles entendimentos não alcançavam as finalidades que almejavam, sobretudo por criarem um cenário de insegurança jurídica, fruto da vagueza da cláusula ‘circunstâncias especiais’.

Enfim, Fortas sabia que, por ética profissional, se houvesse uma circunstância especial no caso de Gideon ele deveria levantá-la, “(...) mesmo que isto viesse a eliminar o caso como um teste fabuloso do direito à assistência jurídica”, pois “existem poucas coisas que desagradam mais aos Ministros [da Suprema Corte] de (sic) que um advogado abandonar o interesses (sic) de seu cliente com a pretensão de conseguir alguma grande mudança na jurisprudência”⁵⁰ – embora isso seja possível, inclusive por convicta adesão do próprio cliente. Felizmente, e sem incorrer no risco de contar ao leitor o desenvolvimento da história, não havia circunstância especial a invocar.

Na seara da advocacia privada o cliente, por ter a opção de procurar diversos advogados, tem mais condições de não aderir à possibilidade de criação de um *leading case*, bastando que procure outro advogado mais tradicionalista. Sendo uma relação contratual, ele pode tomar decisões desse jaez.

Já no plano da assistência jurídica o problema moral que Abe Fortas teve de enfrentar é mais delicado, pois o *leading case* só será trabalhado se o assistido consentir com isso. Se não consentir, o *leading case*, que pode corresponder a uma litigância estratégica de interesse público, terá de ser deixado de lado para o caso tradicional ser levado ao Judiciário, sob pena de negativa de acesso à justiça, pois o carente de recursos financeiros não detém as mesmas condições para eleger quem irá representá-lo em juízo.

2.2.2) Aspectos que propiciam o litígio estratégico de interesse público

Já apontamos os elementos que dificultam o litígio estratégico pela Defensoria Pública. Agora trataremos do outro lado da moeda: a (melhor) possibilidade do litígio estratégico pela Defensoria Pública.

A Defensoria Pública não é apenas uma instituição jurídica nova no Brasil. Mais que isso, por estar se consolidando numa fase, interna e internacional, em que o tema ‘acesso à justiça’ ganha conteúdos inovadores, trata-se de uma instituição que traz um discurso inovador, primando pela transformação social⁵¹.

Do ponto de vista das atribuições institucionais da Defensoria, há que se destacar que, no ano de 2009, a Lei Complementar n. 132 alterou diversos dispositivos da Lei Complementar n. 80/94 (lei orgânica nacional da Defensoria Pública). Dentre outras alterações, merecem atenção as relativas às atribuições institucionais: antes da LC n.132/09 o art. 4º previa onze atribuições institucionais da Defensoria Pública. Após, o rol de atribuições quase dobrou (os incisos XII e XIII foram vetados), somando vinte. De qualquer sorte, o caput é explícito ao prever que esse rol não obsta o reconhecimento de outras atribuições.



Estudar as instituições jurídicas do ponto de vista de suas atribuições é algo relevante principalmente sob a ótica histórica. Um exemplo é o Ministério Público.

Segundo Marcelo Zenkner, o Ministério Público brasileiro pode ser estudado em três fases distintas: (i) a 1ª fase, aquela em que a atividade ministerial se direcionava precipuamente à seara criminal e, quanto à cível, “(...) buscava-se abocanhar uma quantidade cada vez maior de atribuições como interveniente a fim de que fosse fortalecida a instituição”. A 2ª fase, caracterizada pela assunção da defesa dos interesses e direitos coletivos (*lato sensu*), “(...) ficando de lado aquela identificação do Promotor com o ‘acusador implacável’”. Por fim, (iii) na 3ª fase passa a fazer parte do rol de atribuições (e, por conseguinte, dos discursos e do atuar dos membros daquela instituição) o emprego de formas não judiciais de resolução dos conflitos⁵².

E a análise das atribuições institucionais também ganha importância quando sugere explicações relativas à competição inter-institucional⁵³. É o caso envolvendo justamente o Ministério Público e a Defensoria Pública no que concerne à ação civil pública⁵⁴, embora a ideia de competição, aqui, só possa ser a de pluralidade de sujeitos com um mesmo objetivo: a garantia do interesse público primário⁵⁵.

Em suma: do ponto de vista de suas atribuições, a Defensoria Pública, na prática, tem uma atuação preponderantemente voltada à assistência jurídica tradicional, mas, do ponto de vista normativo – o qual guia e deve guiar o fortalecimento e a expansão de sua abrangência –, o atuar tradicional deve ser conciliado com o não-tradicional, vanguardista, e, pois, transformador da realidade social.

Parece-nos pretensioso ver o Direito como algo que permita a transformação social (alguma corrente marxista traria sérias dúvidas quanto a isso). De qualquer forma, entidades não-governamentais, sobretudo quando se virem na necessidade de adentrar a etapa *judiciarista*, enfrentarão o mesmo obstáculo enfrentado pela Defensoria Pública, qual seja, a pretensa busca da transformação social por meio da contribuição do Poder Judiciário como um todo.

De toda forma, “o Direito não ‘é’; ele ‘vem a ser’”, ensinava Roberto Lyra Filho, arrematando: O Direito “é a luta *constante*, com suas expressões de vanguarda e suas resistências e sacanagens reacionárias, com suas forças contraditórias de progresso e conservantismo, com suas classes e grupos ascendentes e libertários e suas classes e grupos decadentes e opressores...”⁵⁶.

Quando o ideal de transformação (e não manutenção) social está imbricado no discurso e nas práticas da Defensoria Pública, isso ao menos a coloca ao lado dos grupos em prol do progresso; um ator que agrega.

No que tange ao ambiente de atuação, outro aspecto positivo para a litigância estratégica da Defensoria Pública envolve a previsão de *mecanismos de participação popular na*



*instituição*⁵⁷. Centraremos, nesse ponto, nossa atenção ao que já está consolidado, hoje, na Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Além de atribuições institucionais como a promoção de audiências públicas, autônomas ou como fase preparatória (além de pedagógico-mobilizadora) da propositura de uma ação civil pública, há que se destacar a existência de mecanismos de participação popular que, só pela sua existência, contribuem para que a Defensoria Pública não tenda a ser fechada para o público destinatário de seus serviços.

São três os instrumentos consagrados na LCE n.988/06 (lei que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo): Ouvidoria externa, ‘momento aberto’ do Conselho Superior e conferências com a sociedade civil.

No que tange à Ouvidoria externa, sua criação se deu pela LCE n.988/06, estendendo-se posteriormente para as demais Defensorias Públicas estaduais por meio da LC n.132/09 (art. 105-B)⁵⁸.

Dizemos que a Ouvidoria prevista na LC n.80/94 é ‘externa’ porque o art. 105-B estabelece que “*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...*”.

Além do mais, a LCE n.988/06 prevê a existência de um Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral (art. 38, I), composto por onze membros sob a presidência do Ouvidor-Geral e cuja finalidade pode ser resumida em fornecer críticas e sugestões para o aprimoramento dos serviços da Defensoria Pública (art. 39). Nas lições de Luciana Zaffalon Leme Cardoso, que ocupou a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública paulista de 2010 a 2014, o Conselho Consultivo possibilita, de maneira autônoma, um diálogo qualificado com o poder público, “(...) construindo argumentos e consolidando na sociedade politicamente organizada esse conhecimento”⁵⁹.

No que tange à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a LCE n.988/06, em mais uma inovação pioneira, prevê o que se tem chamado de ‘momento aberto’. Mais do que ser públicas, nas sessões do Conselho Superior deve-se possibilitar seja franqueada a palavra a defensor público, estagiário, servidor e a qualquer pessoa externa à carreira (art. 29, §4º).

Dos mecanismos de participação social aqui expostos, talvez o mais diretamente ligado ao litígio estratégico seja o das conferências entre a Defensoria Pública e a sociedade civil.

Na Defensoria Pública do Estado de São Paulo a LCE n.988/06 estabeleceu (art. 6º, III), de maneira inovadora, como um dos direitos dos usuários dos serviços “a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria Pública e no acompanhamento da fiscalização das ações e projetos desenvolvidos pela Instituição, da atividade funcional e da conduta pública dos membros e servidores”, sendo que “o direito previsto no inciso III deste artigo



será efetivado através da Conferência Estadual e das Pré-Conferências Regionais da Defensoria Pública, do Plano Anual de Atuação da Defensoria Pública e da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, na forma desta lei” (§3º).

Encarando o litígio estratégico como um processo, não judicial, mas cultural, a experiência que vem sendo desempenhada desde 2006 pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo no processo de conferências com a sociedade civil consubstancia um tema a ser estudado, mas já pode ser apontado como no mínimo um nascedouro de demandas que sugerem o litígio estratégico⁶⁰.

As conferências entre a Defensoria Pública e a sociedade civil perfazem no mínimo um nascedouro de litígios estratégicos porque nesse ambiente horizontal (isto é, de diálogo entre Defensoria Pública e sociedade civil) as pessoas da sociedade civil que participam apresentam temas de interesse público coletivo. Um olhar antropológico das pessoas que participam das conferências e das que diariamente procuram a Defensoria Pública demonstraria que os propósitos – ambos legítimos – são diferentes.

Há ainda outro aspecto positivo a considerar acerca do litígio estratégico de interesse público na Defensoria Pública: a *seleção de casos*.

Sendo a seleção de casos não apenas uma característica, mas um pressuposto, do litígio estratégico, e sendo a Defensoria Pública, ao contrário de outros atores (como Ongs de direitos humanos), um serviço público que tende a ser preponderantemente de assistência jurídica tradicional, é preciso encontrar como pode se dar a seleção de casos no seio da Defensoria Pública. E a resposta está nos *Núcleos Especializados* (trataremos apenas dos núcleos especializados previstos na Defensoria Pública do Estado de São Paulo).

Chegamos, assim, a um tema essencial para o estudo dos limites e das possibilidades do litígio estratégico de interesse público por meio da Defensoria Pública. Pensamos que a inexistência dos Núcleos Especializados impede, ou ao menos dificulta, uma litigância estratégica; e sua existência certamente a potencializa.

Apenas para ilustrarmos o tipo de abordagem possível por meios dos núcleos especializados, vale citarmos um tema tratado pelo defensor público paulista Allan Ramalho Ferreira⁶¹.

Segundo o autor, à época (2017) integrante do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública paulista, a instituição foi instada a participar e se posicionar sobre discussões acerca do futuro do Elevado Presidente João Goulart, conhecido como ‘Minhocão’, uma via de tráfego de veículos concebida no ano de 1971. Em razão do impacto causado por essa via elevada na cidade de São Paulo (e, por certo, na vida da população, mormente da mais empobrecida), a discussão sobre se e o que fazer divisou-se em duas correntes: uma, defendendo o desmonte do ‘Minhocão’; outra, sua transformação em parque elevado.



Segundo Allan Ramalho Ferreira, o núcleo citado, após intensas discussões de seus integrantes, concluiu ser prudente eleger uma premissa (que ele chama de premissa estratégica de atuação): o núcleo, num primeiro momento, se posicionaria em favor das pessoas mais vulneráveis ante as consequências de qualquer destino que se dê ao ‘Minhocão’. Logo, as consequências da desativação do ‘Minhocão’ para a moradia e o direito à cidade dos grupos mais vulnerabilizados – que, normalmente, têm menos voz e articulação no debate – guiariam a atuação do Núcleo.

Na prática, o que o autor denomina ‘premissa estratégica de atuação’ significou a não adesão daquele núcleo às duas correntes já solidamente estabelecidas no debate, tendo ou não pessoas necessitadas em seu bojo; não se trata, pois, de recusa pura e simples de atuação em favor desse ou daquele, mas, em certa medida, de seleção de caso: embora o caso seja o mesmo, eventual judicialização com a causa de pedir X, e não Y ou Z, só é possível num ambiente em que há certa discricionariedade quanto a atuar ou não. E isso, ainda que não exclusivo dos núcleos especializados, neles encontra seu melhor ambiente.

Se a reflexão acerca da relação meio-fim e o estabelecimento de premissas de atuação são dificultados no atuar tradicional da Defensoria Pública, qualquer discussão sobre litigância estratégica da Defensoria Pública torna crucial a existência de núcleos especializados; no entanto, como veremos, sequer existe clareza quanto à previsão deles na LC n.80/94.

2.2.3) A centralidade dos Núcleos Especializados para a litigância estratégica da Defensoria Pública

Na LC n.80/94, o art. 16 dispõe que a Defensoria Pública da União ‘poderá atuar’ por meio de Núcleos. Não traz, porém, uma definição mínima sobre suas atribuições.

Para a Defensoria Pública do Distrito Federal é previsto (art. 63, II) que ela ‘exercerá’ suas funções através dos Núcleos, arrolando definições mínimas sobre essas funções, como a de orientar a atuação dos defensores públicos (inciso II), o que lhe confere função de órgão de apoio. (Talvez essa consubstancie a atribuição mais próxima à perspectiva de litígio estratégico de interesse público).

Já em relação às Defensorias estaduais a peculiaridade é que o legislador não apenas usou a palavra ‘Núcleos’ como se valeu de outra: ‘Núcleos especializados’ (art. 107). Ademais, direciona a sua criação e atenção às regiões “com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional”.

Diante dos dispositivos acima citados uma indagação é inevitável: é possível afirmar que a lei orgânica nacional da Defensoria Pública prevê uma mesma ideia de ‘Núcleo’ para cada Defensoria Pública? A resposta é negativa. Não existe a mínima univocidade conceitual acerca de ‘Núcleo’ na LC n.80/94.



Se os ‘Núcleos’ são realmente importantes para o litígio estratégico de interesse público, cabe às leis estaduais e, no plano federal e distrital, talvez à interpretação mais lata possível, definir em primeiro lugar a sua *identidade institucional*.

Para dar o exemplo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a LCE n.988/06 confere aos Núcleos Especializados caráter permanente e que devem desempenhar o suporte e o auxílio aos defensores públicos (art. 52, caput), e deverão ser organizados por tema ou natureza da atuação. O parágrafo único do art. 52 elenca quais seriam esses temas, embora em rol exemplificativo.

Conquanto se preveja que os Núcleos Especializados prestarão suporte e auxílio aos defensores públicos, a LC n.988/06 arrolou as atribuições desse órgão de atuação (art. 53)⁶², dentre as quais se destaca a de atuar e representar junto ao Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, propondo as medidas judiciais cabíveis (inciso V).

Brenno Cruz Mascarenhas Filho, ex-defensor público do Estado do Rio de Janeiro, em dissertação de mestrado defendida na PUC-RJ no ano de 1992, atrelou a discussão acesso à justiça/Defensoria Pública à teorização sobre Estado liberal e social.

Nesse estudo, afirmou que, no ano de 1987, a Defensoria Pública carioca criou um Núcleo de Consumidor e de Terras e Habitação, o que, para o autor, consubstanciaria o ingresso daquela instituição na fase que ele denominou ‘Defensoria Pública não-tradicional’. Concluiu o autor que a criação dos referidos núcleos conferiu um perfil diferenciado (e antenado com as exigências do Estado Social) à atuação da Defensoria Pública, mas advertiu: “Contudo, estaríamos nos equivocando, se concluíssemos que o conjunto das atividades da Defensoria deixou de ser predominantemente marcado pelo individualismo”⁶³.

Considerando a experiência carioca como pioneira na edificação, ainda que mínima, dos ‘Núcleos’ dentro da organização interna da Defensoria Pública, uma breve remissão a essa evolução histórica não parece ser uma perda de tempo.

Foi a LCE n. 06/77, que organizou a Defensoria carioca – antes mesmo da CF88 –, que, de maneira genérica e sucinta, previu a instalação de ‘Núcleos’. Trata-se do ainda vigente art. 177, que prevê que ‘Os núcleos da Defensoria Pública existentes na Capital terão o seu funcionamento regulamentado através de Resolução do Defensor Público Geral do Estado’.

O Núcleo de Terras da Defensoria carioca existia desde 1984 por força de uma Resolução Conjunta da Secretaria da Justiça, da Procuradoria-Geral do Estado e da Procuradoria-Geral de Justiça (Resolução n. 6/84) e, após, devido a um convênio entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, firmado em 1987. Mas foi em 1989, portanto já na vigência da CF88, que a regulamentação prevista no art. 177 da LCE n. 06/77 foi ganhando novos contornos.



Essa regulamentação adveio apenas em 1989, por meio da Resolução n. 40, de 29 de agosto, de autoria do Defensor Público-Geral. Talvez mais importante do que os dois artigos dessa Resolução era um dos ‘considerando’, que esclarecia pra quê a existência dos núcleos: facilitar o acesso das partes à Justiça com atendimento mais próximo possível de suas residências. À primeira vista, disso viria à mente a ideia de ‘Defensoria itinerante’, ou seja, aquela que iria ao encontro das pessoas residentes nos cafundós, mas o art. 1º se limitava a prever que aos Núcleos competia o primeiro atendimento.

No mesmo dia (29 de agosto) o Defensor Público-Geral instituiu o Núcleo de Terras e Habitação (Resolução n. 41). Se a Resolução n. 40 foi tímida quanto à definição dos ‘Núcleos’, na de número 41 ficou claro que sua existência decorria da sociedade de massa e da necessidade de atuar na esfera coletiva. Além disso, outro ‘considerando’ frisava que, para dar efetividade à atuação na órbita coletiva, impunham-se tanto a especialização técnica como a atuação posterior a uma ‘discussão com as associações comunitárias’ (como se vê, saber técnico e participação popular como ideais de possível e necessária conciliação).

Quatro anos depois, a Resolução n. 135/93 do Defensor Público-Geral⁶⁴ tratou das atribuições dos ‘Núcleos’ – no plural –, mas tais atribuições em nada faziam lembrar a ideia de atuação na seara coletiva.

Se tomarmos os exemplos paulista e carioca no que tange aos ‘núcleos’ talvez a prática explique melhor a sua importância do que um passeio pelas diversas disciplinas legais e infra-legais.

E desse ponto de vista é possível sustentar que os Núcleos especializados⁶⁵, não tanto por sua especialização, mas por sua dinâmica de trabalho, possuem condições estruturais para selecionar casos (valendo lembrar que a possibilidade de selecionar caso é diretamente proporcional à possibilidade de excluir outros), possibilitando, assim, o desenvolvimento de uma atuação estratégica, que engloba a atuação judicial individual e coletiva e além dela, como o *lobby*⁶⁶.

Conclusão

No presente ensaio procuramos explorar, ainda que em grau de estudos iniciais, as ideias mais consolidadas acerca do litígio estratégico de interesse público relacionando-as com a Defensoria Pública.

O litígio estratégico de interesse público possui características que, à primeira vista, afastam-no de sua possível vinculação a órgãos públicos como a Defensoria Pública. Conquanto sua execução em instituições como essa seja dificultada, dada a lógica de um serviço público relativamente universal (direcionado às pessoas necessitadas), ainda assim ele se mostra possível, sobretudo em se observando a criação – na medida do possível – de estruturas internas voltadas ao litígio estratégico.



A Defensoria Pública, a mais nova das instituições do sistema de justiça, encontra-se em fase peculiar de seu processo de consolidação institucional, e gradativamente a dinâmica de prestação do serviço se adapta às várias pretensões que batem às portas da instituição, como é o caso do litígio estratégico de interesse público.

Bibliografia

- ANDRADE, Eduardo Gonçalves e Tostão. Futebol, metáfora da vida. In: Botelho, André e Lília Moritz Swarcz (org.). *Agenda brasileira, temas de uma sociedade em mudança*, Companhia das Letras, São Paulo, 2011.
- BARBER, Benjamin R. *Consumido. Como o mercado corrompe crianças, infantiliza adultos e engole cidadãos*, tradução: Bruno Casotti, Record, Rio de Janeiro, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*, Saraiva, São Paulo, 2009.
- BENEDITO, Mouzar. *Luiz Gama, o libertador de escravos e sua mãe libertária, Luíza Mahin*, Expressão Popular, São Paulo, 2006.
- BOBBIO, Norberto (org.). *Dicionário de política*, 7ª edição, vol. I, Ed.UnB, Brasília, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade – para uma teoria geral da política*, trad.: Marco Aurélio Nogueira, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, 10ª edição, Malheiros, São Paulo, 2000.
- BONELLI, Maria da Glória, Fabiana Luci de Oliveira e Rennê Martins. *Profissões jurídicas, identidades e imagem pública*, Edufscar, São Paulo, 2006.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e diferenciação social*, Saraiva, São Paulo, 2001.
- CAPPELLETTI, Mauro e Bryant Garth. *Acesso à justiça*. trad.: Ellen Gracie Northfleet, Sergio Fabris, Porto Alegre, 1988.
- CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos*, Forum, Belo Horizonte, 2012.
- CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. *Uma fenda na justiça – a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas*, Hucitec, São Paulo, 2010.
- FERREIRA, Allan Ramalho. *A premissa estratégica da atuação do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo no debate sobre a desativação do Elevado Minhocão: antropodiversidade, degradação e vulnerabilidade urbanas*, In: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume5.aspx, acesso em 15/03/2021, 19h.
- FERREIRA, Ligia Fonseca. *Com a palavra, Luiz Gama, poemas, artigos, cartas, máximas*, Imprensa Oficial, São Paulo, 2011.



- GARRO, Alejandro M. Acesso à justiça para os pobres na América Latina, In: Dulce Chaves Pandolfi, José Murilo de Carvalho, Leandro Piquet Carneiro e Mario Grynzpan (org.). *Democracia, violência e injustiça*, Editora Fundação Getúlio Vargas, , Rio de Janeiro, 1999.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública, *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, Ano 4, n. 2, 2001
- GROSTEIN, Júlio. *Lei orgânica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: comentários à Lei Complementar Estadual nº 988/06*. Juspodium, Bahia, 2014.
- GRYNSZPAN, Mario. Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões, In: *Cidadania, justiça e violência*, Editora Fundação Getúlio Vargas, Dulce Chaves Pandolfi, José Murilo de Carvalho, Leandro Piquet Carneiro e Mario Grynzpan (org.), Rio de Janeiro, 1999.
- JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*, 4ª edição, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009.
- IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*, 6ª edição, Tradução: J. Cretella Jr. e Agnes Cretella, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2010.
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é o direito*, 17ª edição, Brasiliense, 2006.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à justiça, condicionantes legítimas e ilegítimas, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2011.
- MASCARENHAS, Breno Cruz. *A dinâmica do individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro*, dissertação de mestrado de 1992 na PUC/RJ sob a orientação de José Ribas Vieira.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 20ª edição, Malheiros, São Paulo, 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira, Inocência Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de direito constitucional*, Saraiva, São Paulo, 2007.
- MESSITE, Peter. Assistência judiciária – sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado, *Revista dos Tribunais*, vol. 392, Ano 57, jun./1968.
- MORAIS, Monaliza Maelly Fernandes Montenegro de. Defensoria Pública e litigância estratégica na promoção dos direitos humanos, In: *Teoria Geral da Defensoria Pública*, Alfredo Manuel Farias de Oliveira e outros (orgs.), D'Plácido, Belo Horizonte, 2020.
- ORWELL, George. *A revolução dos bichos*, trad.: Heitor Ferreira, Abril Cultural, São Paulo, 1982.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*, 3ª edição, Saraiva, São Paulo, 2009.
- REIS, Gustavo Augusto Soares dos. Educação em direitos e Defensoria Pública: reflexões a partir da Lei Complementar n. 132/09, *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, Ano 4, n. 2, 2011.
- SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*, 17ª edição, vol. I, Saraiva, São Paulo, 1994.



SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*, 3ª edição, Cortez, São Paulo, 2011.

SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira*, teoria da constituição e direitos fundamentais, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010.

TORRE, Wagner Giron de la. O direito à moradia, *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, ano 2, n. 2, jul./dez. 2009.

TUCCI, Rogério Lauria e José Rogério Cruz e Tucci. *Constituição de 1988 e processo – regramentos e garantias constitucionais do processo*, Saraiva, São Paulo, 1989.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de direito e advocacia de interesse público, In: *Estado de direito e o desafio do desenvolvimento*, Saraiva, São Paulo, 2011.

ZENKNER, Marcelo. Reflexões processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade – revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro, In: *Temas atuais do Ministério Público – a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*, 2ª edição, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010.

¹ Defensor Público do Estado de São Paulo. Autor do livro *Comentários à lei da Defensoria Pública* (coautoria com Gustavo Junqueira e Daniel Zveibil, Editora Saraiva). E-mail: greis@defensoria.sp.def.br

² Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos, Forum, Belo Horizonte, 2012, p. 56.

³ Moacyr Amaral Santos, *Primeiras linhas de direito processual civil*, 17ª edição, vol. I, Saraiva, São Paulo, 1994, p. 9.

⁴ Idem, loc. cit.

⁵ “O objetivo do direito é a paz. A luta é o meio de consegui-la (...)”. Rudolf Von Ihering, *A luta pelo direito*, 6ª edição, Tradução: J. Cretella Jr. e Agnes Cretella, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2010, p. 35.

⁶ Mario Grynspan traz essa advertência de que por vezes naturalizamos a aproximação entre acesso à justiça e acesso ao Judiciário: “Tomada como dada, a crença nessa legitimidade [da instituição judiciária] implica em perceber a judicialização dos conflitos como um anseio natural e efetivo da população, que acorreria prontamente à justiça, uma vez eliminadas as barreiras ao seu ingresso”. *Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões*, In: *Cidadania, justiça e violência*, Editora Fundação Getúlio Vargas, Dulce Chaves Pandolfi, José Murilo de Carvalho, Leandro Piquet Carneiro e Mario Grynspan (org.), Rio de Janeiro, 1999, p. 100-1.

⁷ *Temas de direitos humanos*, 3ª edição, Saraiva, São Paulo, 2009, p. 381.

⁸ MíniAurélio, o dicionário da Língua Portuguesa, 7ª edição, Positivo, Curitiba, 2008, p. 380, verbete ‘estratégia’.

⁹ *Dicionário de política*, 7ª edição, Norberto Bobbio e outros (org.), vol. I, Ed.UnB, Brasília, 1995, p. 431, verbete: ‘Estratégia e política de armamentos’.

¹⁰ Para Rob Johnson, Michael Whitby e John France, “(...) táticas são as técnicas e os planos de curto prazo utilizados para superar o inimigo, normalmente quando em contato próximo, incluindo as habilidades e manobras que melhor utilizam as próprias forças. Táticas fazem parte do quadro de uma estratégia, que é o plano de longo prazo ou ideia condutora, envolvendo a administração e a manobra de forças e ativos em uma campanha bélica, com o objetivo de ter sucesso”. *Para ganhar a guerra – as 25 melhores táticas de todos os tempos*, trad.: Alexandre Martins, Zahar, Rio de Janeiro, 2012, p. II.

¹¹ Futebol, metáfora da vida, In: *Agenda brasileira, temas de uma sociedade em mudança*, André Botelho e Lília Moritz Swarcz (org.), Companhia das Letras, São Paulo, 2011, p. 217.



¹² O que nem sempre é fácil, sobretudo em tempos de sociedade de consumo. Como bem alude Benjamin R. Barber, “(...) as tensões entre o fácil e o difícil têm desafiado cada sociedade, mas a nossa talvez seja a primeira em que instituições adultas de uma civilização parecem estar do lado do fácil. A nossa sociedade recompensa o fácil e penaliza o difícil”. Consumido. Como o mercado corrompe crianças, infantiliza adultos e engole cidadãos, tradução: Bruno Casotti, Record, Rio de Janeiro, 2009, p. 103-4.

¹³ Consoante lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, inspirando-se na obra de Renato Alessi, enquanto o interesse público primário se dirige à sociedade, o interesse público secundário se relaciona à pessoa jurídica de direito público. Curso de direito administrativo, 20ª edição, Malheiros, São Paulo, 2006, p. 88.

¹⁴ Norberto Bobbio, Estado, governo e sociedade – para uma teoria geral da política, trad.: Marco Aurélio Nogueira, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987, p. 34.

¹⁵ Paulo Bonavides, Curso de direito constitucional, 10ª edição, Malheiros, São Paulo, 2000, p. 517.

¹⁶ Litígio estratégico, Ob.Cit., p. 42.

¹⁷ Idem, loc. Cit..

¹⁸ Defensoria Pública e litigância estratégica na promoção dos direitos humanos, In: Teoria Geral da Defensoria Pública, Alfredo Manuel Farias de Oliveira e outros (orgs.), D’Plácido, Belo Horizonte, 2020.

¹⁹ Ob. Cit., p. 226-7.

²⁰ Idem, p. 227.

²¹ Lígia Fonseca Ferreira nos dá breve biografia de Luiz Gama: “Nascido livre, Gama tornou-se escravo aos dez anos de idade, em circunstância dramática entre tantas outras que marcam sua tumultuada, porém ascensional, existência”. Com a palavra, Luiz Gama, poemas, artigos, cartas, máximas, Imprensa Oficial, São Paulo, 2011, p. 17. A ‘circunstância dramática’ a que se refere a autora é explicitada por Mouzar Benedito: Luiz Gama era filho de um fidalgo de origem portuguesa, “cujo nome não se sabe” (até porque, diz o autor, o próprio Luiz Gama admitia ter sido bem tratado por seu pai e, por isso, não quis que seu nome constasse de seu registro, “julgando-o merecedor de esquecimento”) e, sua mãe, Luíza Mahin, uma negra livre, que se viu obrigada a fugir após a Revolta dos Malês, a maior rebelião de escravos da Bahia. Luiz Gama, assim, ficou sob a guarda de seu pai. Em 1840, porém, “(...) por causa de uma dívida de jogo, [seu pai] vendeu o próprio filho como escravo. Assim, o menino livre e de um branco, tornou-se escravo da noite para o dia, pelas mãos do próprio pai”. Luiz Gama, o libertador de escravos e sua mãe libertária, Luíza Mahin, Expressão Popular, São Paulo, 2006, p. 17-8.

²² Apud, Lígia Fonseca Ferreira, Com a palavra, Luiz Gama, Op.Cit., p. 8.

²³ Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

²⁴ Sobre da atribuição institucional da Defensoria acerca da educação em direitos, confira o nosso ‘Educação em direitos e Defensoria Pública: reflexões a partir da Lei Complementar n. 132/09’, Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ano 4, n. 2, 2001.

²⁵ Luiz Gama, o libertador de escravos e sua mãe libertária, Luíza Mahin, Expressão Popular, São Paulo, 2006, p. 34.

²⁶ A emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969 – e que enseja debates doutrinários sobre se consubstancia ou não uma Constituição própria – manteve a disciplina do Ministério Público em três artigos (art. 94 a 96), mas curiosamente a retirou do capítulo destinado ao Poder Judiciário inserindo-a no do Poder Executivo.

²⁷ Curso de direito constitucional, Saraiva, São Paulo, 2007, p. 941.

²⁸ Vale assinalar que as atividades desempenhadas por essas instituições se voltam preponderantemente para o Poder Judiciário, mas seria errôneo afirmar ser isso algo exclusivo. Dois exemplos que podem ser citados são as atuações junto a conselhos sociais, órgãos de participação social organizados pelo Poder Executivo, e envolvimento em audiências públicas promovidas pelo Poder Legislativo com vistas a um determinado projeto de lei em trâmite.

²⁹ A passagem clássica é ‘Todos os animais são iguais, mas alguns animais são mais iguais do que os outros’. George Orwell, A revolução dos bichos, trad.: Heitor Ferreira, Abril Cultural, São Paulo, 1982, p. 130.



³⁰ Nesse sentido, discordamos, com o devido respeito, da posição de Rogério Lauria Tucci e José Rogério Cruz e Tucci em abalizado livro publicado um ano após a promulgação da atual Constituição Federal. Para os autores – que, deve-se enfatizar, exaltavam a inovação constitucional concernente à previsão da Defensoria Pública –, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública haveriam de ser enxergadas como uma única função: a Advocacia. Constituição de 1988 e processo – regramentos e garantias constitucionais do processo, Saraiva, São Paulo, 1989, p. 223.

³¹ Curso de direito constitucional contemporâneo, Saraiva, São Paulo, 2009, p. 70.

³² LC n.80/94, Art. 3º: São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

³³ Ver, por todos, Carlos Roberto de Castro Jatahy, Curso de princípios institucionais do Ministério Público, 4ª edição, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 145.

³⁴ O saudoso escritor José Saramago expôs distintamente situações assim nos livros *Ensaio sobre a Cegueira*, *Ensaio sobre a Lucidez* e *As Intermitências da Morte*.

³⁵ A Defensoria Pública não foi objeto de consideração uma vez que a pesquisa, desenvolvida entre 1994 e 2002, teve como universo a mídia do Estado de São Paulo, sendo imperioso ressaltar que nesse Estado da federação a Defensoria Pública foi criada apenas em 2006.

³⁶ Bonelli, Maria da Gloria, Fabiana Luci de Oliveira e Rennê Martins Profissões jurídicas, identidades e imagem pública, Edufscar, São Paulo, 2006, p. 172.

³⁷ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS, STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICCIONAL. 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. (ADI 3943, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015 RTJ VOL-00236-01 PP-00009)

³⁸ Acesso à justiça para os pobres na América Latina, In: Democracia, violência e injustiça, Op. Cit., p. 315-6.

³⁹ Apenas para que fiquemos com um exemplo corriqueiro na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tem-se a questão da vaga em creche: as pessoas que procuram a Defensoria Pública a fim de concretizar seu direito não têm, e certamente não são estimuladas a ter, uma visão global do assunto. A moral da história é que aquelas que obtêm a vaga via Judiciário se dão por satisfeitas, quando o problema da ausência de vaga em creche é mais amplo e, no fundo, se torna um problema de acesso à justiça: quem consegue acessar a Defensoria Pública e, após, o Judiciário, pode obter a vaga, “chegando na frente” de quem não conseguiu acessar esse canal de concretização dos direitos. Deve-se frisar que não estamos fazendo juízo de valor negativo sobre as pessoas que, conscientes de seu direito à vaga em creche, procuram fazer valer seu direito, e sim que a concretização individual do direito não resolve o problema de quem não acessou o Judiciário e nem mesmo de quem o acessou e não teve êxito.

⁴⁰ Para uma revolução democrática da justiça, 3ª edição, Cortez, São Paulo, 2011, p. 102.

⁴¹ Referindo-se à interpretação constitucional e as capacidades institucionais no seio do Poder Judiciário, Daniel Sarmento aponta a sobrecarga de trabalho como um óbice ao ideal de “interpretação ótima” da Constituição: “(...) Se os juízes têm de julgar uma infinidade de processos por dia, como ocorre no Brasil, evidentemente que não sobrarão o tempo e a energia indispensáveis para que cada um se engaje em procedimentos extremamente complexos para resolução de cada caso”. Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010, p. 226.



⁴² Ainda merecedor de aprofundados estudos, não podemos descurar que também o Centro de Atendimento Multidisciplinar da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (art. 69 da Lei Complementar estadual n. 988/06) pode ser tachado de órgão voltado à prestação da atividade-fim, já que aquilo que não é essencialmente jurídico também está contido na ideia de assistência jurídica.

⁴³ Acesso à justiça, condicionantes legítimas e ilegítimas, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 56-7.

⁴⁴ Estado de direito e advocacia de interesse público, In: Estado de direito e o desafio do desenvolvimento, Saraiva, São Paulo, 2011, p. 359.

⁴⁵ Anthony Lewis, A trombeta de Gedeão, trad.: Beatriz Moreira Pinto Beraldo, Forense, Rio de Janeiro, 1966.

⁴⁶ Houve ainda uma versão para o cinema: A trombeta de Gedeão (Gideon's Trumpet, EUA, 1980), tendo Henry Fonda como protagonista.

⁴⁷ A verdade, como esclarece Anthony Lewis, é que Gideon, por equívoco, estava convicto de que a Suprema Corte havia decidido na década de 1940 que todo acusado pobre tem direito à assistência judiciária. Não foi bem esse o entendimento da Corte em *Bretts versus Brady*, como veremos.

⁴⁸ Eis os casos em que a Suprema Corte lidou com o tema da assistência judiciária: caso *Scottsboro, Powell versus Alabama*; caso *Johnson versus Zerbst*; caso *Betts versus Brady*; caso *Uveges versus Pennsylvania*; caso *Gryger versus Burke*; caso *Townsend versus Burke*; caso *Hudson versus North Carolina*; caso *McNeal versus Culver*; caso *Carnley versus Cochran*.

⁴⁹ *Idem*, p. 48.

⁵⁰ *Idem*, p. 54.

⁵¹ A produção doutrinária brasileira da primeira década do século XXI passou a tratar do tema 'Defensoria Pública', fruto do notório fortalecimento da instituição desde meados da década de 1990. E muitos desses trabalhos científicos passaram a explorar a Defensoria Pública institucionalmente considerada, atrelando-a a ideias de transformação social. Dentre outros trabalhos, vale conferir: Adriana Britto, A evolução da Defensoria Pública em direção à tutela coletiva, In: A Defensoria Pública e os processos coletivos, José Augusto Garcia de Sousa (org.), Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008, p. 10. Carlos Roberto Siqueira Castro, A constituição aberta e os direitos fundamentais, Forense, Rio de Janeiro, 2005, pags. 344-9. Tiago Fensterseifer, Defensoria Pública, direito fundamental à saúde, mínimo existencial, ação civil pública e controle judicial de políticas públicas, In: Revista da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ano 1, nº 1, jul./dez de 2008, vol. 2, p. 414, nota 8. Aluísio Lunes Monti Ruggeri Ré, A atuação da Defensoria Pública sob o prisma do neoconstitucionalismo, In: Revista da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ano 4, nº 2, jul./dez. 2011, pags. 37-41. Fábio Luís Mariani de Souza, A Defensoria Pública e o acesso à justiça penal, Nuria Fabris, Porto Alegre, 2011, p. 127-52. No final de 2011 foi lançado o livro que, segundo pensamos, é o que melhor retrata essa visão acerca do futuro da Defensoria Pública, o que fica claro através do título da obra: Uma nova Defensoria Pública pede passagem – reflexões sobre a Lei Complementar 132/09, Org.: José Augusto Garcia de Sousa, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2011.

⁵² Reflexões processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade – revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro, In: Temas atuais do Ministério Público – a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal, 2ª edição, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010, p. 93-4.

⁵³ Celso Fernandes Campilongo traz as indagações importantes para essa discussão com os seguintes dizeres: "Membros do Ministério Público e Defensores Públicos teriam assumido o papel das assessorias jurídicas inovadoras? Os novos movimentos sociais encontrariam na institucionalização dos conflitos, mediada por órgãos estatais que gozam de autonomia funcional, um desaguadouro válido?". Direito e diferenciação social, Saraiva, São Paulo, 2001, p. 52.

⁵⁴ A lei da ação civil pública (lei n. 7347/85) trazia em sua redação original a previsão de que, dentre outros legitimados, podiam propor referida ação coletiva a União e os Estados. Com base nisso alguns precedentes judiciais já afirmavam a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura dessas ações. De qualquer forma, havia quem sustentasse, por diversas razões (ausência de regra explícita, impossibilidade de direcionar a ação na defesa de pessoas necessitadas etc), a ilegitimidade da instituição, o que estimulou o advento da lei n. 11.449/07, passando o art. 5º, II, a conferir explicitamente a legitimidade à Defensoria Pública. Vale observar que esse dispositivo teve sua constitucionalidade questionada por meio da ADIn



n.3943, proposta pela Confederação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), julgada improcedente no ano de 2015, como dissemos acima.

⁵⁵ Como adverte Oscar Vilhena Vieira, “(...) depois de 21 anos desde a promulgação da Constituição Federal, não seria descabido dizer que esses dois órgãos públicos se tornaram os verdadeiros pilares do sistema brasileiro de litigância de interesse público”. Estado de direito e advocacia de interesse público, Ob.Cit., p. 364. Para uma análise crítica da pretensão de monopólio, pelo Ministério Público, da titularidade para a propositura da ação civil pública, imprescindível é a leitura de parecer feito pela professora Ada Pellegrini Grinover: ‘Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública’, Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ano 4, n. 2, 2001.

⁵⁶ O que é o direito, 17ª edição, Brasiliense, 2006, págs. 95-6.

⁵⁷ Cf. Grostein, Júlio, Lei orgânica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: comentários à Lei Complementar Estadual nº 988/06, Juspodium, Bahia, 2014, p. 43.

⁵⁸ Encontra-se tramitando no Supremo Tribunal Federal a Adin n. 4608, proposta pelo Partido Social Liberal-PSL, que pretende a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos LC n.132/09 concernentes à Ouvidoria externa. As limitações de espaço e os propósitos deste artigo nos impedem de apresentar os argumentos do autor da ação bem como nossas razões, já aqui anotadas, pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

⁵⁹ Uma fenda na justiça – a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas, Hucitec, São Paulo, 2010, p. 180.

⁶⁰ Afinal, por mais que a Defensoria Pública, cuja atribuição é a de defender a população necessitada, muitas vezes não alcance êxito na sua atuação, “(...) esse excluídos resolvem, norteados por insólitas lideranças, se unirem em movimentos reivindicativos de uma visão menos pérfida das benesses sociais, dado que, em meio a tanto sofrimento, às vezes percebem que não têm nada a perder, a não ser as peias que os prendem à miséria”, nas literárias palavras do defensor público paulista Wagner Giron de la Torre. O direito à moradia, Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ano 2, n. 2, jul./dez. 2009, p. 205.

⁶¹ Ferreira, Allan Ramalho, A premissa estratégica da atuação do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo no debate sobre a desativação do Elevado Minhocão: antropodiversidade, degradação e vulnerabilidade urbanas, In: Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, nº 5, 2017, acessível em https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume5.aspx, (15/03/2021, 19h).

⁶² Artigo 53 - Compete aos Núcleos Especializados, dentre outras atribuições:

I - compilar e remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos Defensores Públicos;

II - propor medidas judiciais e extrajudiciais, para a tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os Defensores Públicos, sem prejuízo da atuação do Defensor Natural;

III - realizar e estimular o intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas;

IV - realizar e estimular o intercâmbio com entidades públicas e privadas, bem como representar a instituição perante conselhos e demais órgãos colegiados, por qualquer de seus membros, mediante designação do Defensor Público-Geral do Estado;

V - atuar e representar junto ao Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, propondo as medidas judiciais cabíveis;

VI - prestar assessoria aos órgãos de atuação e de execução da Defensoria Pública do Estado;

VII - coordenar o acionamento de Cortes Internacionais.

⁶³ Brenno Cruz Mascarenhas, A dinâmica do individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro, dissertação de mestrado de 1992 na PUC/RJ sob a orientação de José Ribas Vieira, p. 115.

⁶⁴ Não é demais anotar que, na verdade, nesse período a terminologia usada não era ‘Defensor Público-Geral’, mas ‘Procurador-Geral da Defensoria Pública’, uma nomenclatura que sem dúvida encontra sua explicação na inserção histórica da instituição no bojo da organização do Estado carioca.

⁶⁵ Importante é destacar que a ênfase que demos aos Núcleos Especializados não exclui obviamente práticas de litigância estratégica de interesse público nos órgãos da Defensoria Pública que lidam diariamente com



a chamada atuação tradicional, até porque muitas vezes é ali, no âmbito dela, que litígios estratégicos de interesse público são revelados. Tais práticas existem, embora em número menor que o dos Núcleos Especializados, pelas razões expostas nesse tópico.

⁶⁶ É importante mencionar que Mauro Cappelletti e Bryant Garth, ao enumerarem algumas das vantagens do modelo público, citam a experiência da advocacia legislativa pelos ‘escritórios de vizinhança’ nos Estados Unidos, onde “(...) os advogados tentavam ampliar os direitos dos pobres, enquanto classe, através de casos-teste, do exercício de atividades de lobby, e de outras atividades tendentes a obter reformas da legislação, em benefício dos pobres, dentro de um enfoque de classe”. Acesso à justiça, trad.: Ellen Gracie Northfleet, Sergio Fabris, Porto Alegre, 1988, p. 40. No Brasil, já em 1968 o advogado estadunidense Peter Messite ao mesmo tempo em que exaltava as virtudes também tecia críticas às experiências brasileiras em matéria de assistência judiciária, que para ele ostentavam um caráter de ‘serviço limitado’, e manifestava que “(...) o serviço [de assistência jurídica] deve aproveitar sua experiência com os problemas dos pobres para sugerir soluções legislativas”. Assistência judiciária – sua gênese,

sua história e a função protetiva do Estado, Revista dos Tribunais, vol. 392, Ano 57, jun./1968, p. 409.



O compromisso do Instituto de Educação e Direitos Humanos Paulo Freire com a educação em direitos e o acesso à justiça social

The commitment of the Paulo Freire Institute of Education and Human Rights to education in rights and access to social justice

Francisca Rodrigues Pini

Professora da Unifesp -Campus BS
franciscapini@unifesp.br

Janaina M. Abreu

Diretora de Comunicação do Instituto Paulo Freire
janaina.abreu@paulofreire.org

Sonia Couto

Coordenadora do Centro de Referência Paulo Freire
sonia.couto@paulofreire.org

Resumo

O presente artigo é baseado na reflexão da história e trajetória de Paulo Freire, sua contribuição para a educação, desde as suas primeiras experiências nas décadas de 1950 a 1964, quando o Brasil sofreu o golpe civil militar (1964-1985), e o ele foi impedido de prosseguir com a política de eliminação do analfabetismo no Brasil. Na América Latina, Europa e África, Freire teve a possibilidade de internacionalizar a sua teoria do conhecimento. Discorre sobre a defesa do legado de Paulo Freire para a educação emancipadora e sua contribuição no campo da Educação em Direitos Humanos. Por fim, aborda o Centenário de Paulo Freire como momento de comemorar a utopia e fortalecer o compromisso com a construção de uma sociedade com justiça social.

Palavras-Chave: Educação emancipadora; justiça social; Paulo Freire.

Abstract

This article is based on the reflection of the history and trajectory of Paulo Freire, his contribution to education, from his first experiences in the 1950s to 1964, when Brazil suffered the military civilian coup (1964-1985), and he he was prevented from pursuing the policy of eliminating illiteracy in Brazil. In Latin America, Europe and Africa, Freire had the possibility to internationalize his theory of knowledge. It discusses the defense of Paulo Freire's legacy for emancipatory education and his contribution in the field of human rights education. Finally, it addresses Paulo Freire's Centenary as a time to celebrate utopia and strengthen the commitment to building a society with social justice.

Keywords: *Emancipatory education; social justice; Paulo Freire.*



A contribuição de Paulo Freire na educação em direitos

Não junto a minha voz à dos que, falando em paz, pedem aos oprimidos, aos esfarrapados do mundo, a sua resignação. Minha voz tem outra semântica, tem outra música. Falo da resistência, da indignação, da 'justa ira' dos traídos e dos enganados. Do seu direito e do seu dever de rebelar-se contra as transgressões éticas de que são vítimas cada vez mais sofridas (FREIRE, 1997, p. 113-114).

O acesso à educação é um direito assegurado pelo Estado. No entanto, no Brasil, a educação pública, gratuita e laica, com qualidade social e ambiental tem sido negligenciada ao longo de décadas. Embora muitos teóricos tenham se debruçado sobre o tema e muita literatura tenha sido produzida, poucas mudanças foram alcançadas na universalização da educação e na redução das desigualdades sociais.

A contribuição mais significativa na busca por uma educação que forme o sujeito na integralidade, ou seja, em todas as suas dimensões, em especial a consciência cidadã, foi dada pelo educador brasileiro de maior prestígio internacional, Paulo Freire. Para os que pouco o conhecem, vale uma breve apresentação de sua vida e obra.

Paulo Reglus Neves Freire nasceu no dia 19 de setembro de 1921, no Recife, Pernambuco. Filho da classe trabalhadora, desde a infância percebeu as dificuldades de terem asseguradas as condições materiais para sobreviver na sociedade capitalista, como milhares de pessoas do Brasil.

Em 1943, ingressou no ensino superior, Faculdade de Direito, na Universidade do Recife. Durante a graduação lecionava língua portuguesa no Colégio Osvaldo Cruz e foi, como milhares de jovens no Brasil, um estudante/trabalhador. Ainda durante a graduação, casou-se com Elza Maia Costa de Oliveira, com quem teve cinco filhos. Paulo Freire formou-se em 1947, Bacharel em Direito.

No mesmo ano em que se graduou, conquistou o trabalho na Diretoria da Divisão de Educação e Cultura do SESI - Pernambuco. Ali, Paulo Freire teve uma carreira longa, ocupando cargos definidores de ações, na área da educação, como superintendente do Departamento Regional, de 1954-1956, e diretor geral da Organização da Divisão de Educação, de 1965-1958. Suas primeiras experiências na área da educação de jovens e adultos foram desenvolvidas durante o período em que esteve no SESI-Pernambuco.

Paulo Freire trilhou uma vida de luta ao lado de muitas educadoras e educadores e intelectuais em prol da construção da educação pública, democrática e referenciada na defesa intransigente do pensamento crítico, respeito às culturas e contrário a qualquer tipo de discriminação e opressão, por isso, uma educação em direitos.

O seu ingresso na docência, na Universidade Federal de Pernambuco, em 1962, possibilitou a criação do Serviço de Extensão Cultural, o qual foi diretor até 1964. O pensamento



do educador inaugura então um novo saber na Universidade, ou seja, sua práxis, na educação popular.

A educação popular que até ali era desenvolvia com os grupos populares e movimentos sociais, entra na Universidade e forja uma identidade democrático-popular e participativa na construção do processo da formação, extensão e pesquisa, tendo como ponto de partida a leitura da realidade, com base na historicidade dos acontecimentos. A educação popular desenvolve-se com a sociedade para se contrapor ao projeto educacional dominante, por isso, é adotada em diferentes contextos e, nesse período, disputa o espaço acadêmico e sua direção é social crítica.

Foram inúmeras as experiências vivenciadas pelo educador Paulo Freire antes do exílio imposto pela ditadura civil-militar de 1964-1985. O Movimento de Cultura Popular (MCP) de Recife, criado em maio de 1960 e ligado à Prefeitura de Recife, foi uma delas. O movimento nasceu da iniciativa de estudantes universitários, artistas e intelectuais pernambucanos que se aliaram ao esforço da prefeitura da capital no combate ao analfabetismo e elevação do nível cultural do povo, buscando também aproximar a juventude e a intelectualidade do povo (PAIVA, 1973, p. 236).

Os diversos estados brasileiros, em particular o estado de nascimento de Paulo Freire, Pernambuco, são a expressão da produção da cultura popular como transformadora da realidade. O Movimento de Educação de Base, após sua criação, atuava de forma articulada, sendo um dos integrantes do MCP.

[...] o MCP de Pernambuco desenvolveu suas atividades a partir de 1960. Entre setembro de 1961 e fevereiro de 1963 realizou uma experiência de educação pelo rádio com recepção organizada em escolas experimentais, e para a qual foi preparado o Livro de Leitura do MCP, transmitindo programas de alfabetização (50 a 60 minutos de aulas noturnas durante os dias úteis) e de educação de base (10 a 20 minutos). Aos sábados e domingos eram feitas transmissões musicais e teatrais por intermédio da Divisão do Teatro do MCP ou levados ao ar as novelas gravadas pela SIRENA (PAIVA, 1973, p. 238).

Conforme a pesquisadora Sonia Feitosa (2011), a alfabetização de jovens e adultos era compreendida como elemento aglutinador das massas, como ação mobilizadora para a eliminação do analfabetismo, e se uniu a outras ações para assegurar tal objetivo. A experiência vivida em Angicos (RN) por “Paulo Freire e sua equipe de estudantes, de 1963-1964, o notabilizou e ficou reconhecida nacional e internacionalmente pelo fato de alfabetizarem 300 trabalhadores(as) rurais” (FEITOSA, 2011, p. 35).

A experiência de Paulo Freire conseguiu assegurar a práxis pedagógica de Educação Popular relacionada à Educação de Jovens e Adultos (EJA), a qual compreendemos como a articulação da atividade humana e sua relação com a natureza. Relacionar teoria e prática não é algo fácil, tendo em vista que a história da educação brasileira nos mostra que a reflexão está dissociada da prática em muitos contextos. Essa compreensão nos acompanhou e ainda acompanha quando ouvimos os estudantes do ensino superior de vários cursos das ciências humanas e sociais dizerem que “a graduação ensina a teoria e o estágio ensina a prática”. Isso se reproduz na vida social, de modo mecânico, sem que possamos compreender que toda prática está embasada por uma teoria. Por isso, é importante ler o mundo e ler a palavra. Essas duas



perspectivas de leituras se complementam, transformam-nos e, transformados, temos mais condições de contribuir para a mudança na sociedade em que vivemos.

A abrangência e consistência do pensamento de Paulo Freire se justifica pelo fato do educador ter estudado as principais correntes do pensamento filosófico de sua época, como o existencialismo cristão, a fenomenologia, a dialética hegeliana e o materialismo histórico.

No Rio Grande do Norte, em 1963, teve a oportunidade de colocar em prática suas teorias quando possibilitou que 300 adultos aprendessem a ler e a escrever, desenvolvendo um método inovador de alfabetização que, segundo ele, era mais um método de aprender do que de ensinar. Essa metodologia foi adotada primeiramente em Pernambuco e, pelo resultado dessa ação, foi convidado pelo então presidente João Goulart, a coordenar o Plano Nacional de Alfabetização, que previa a formação de educadores em massa para diminuir drasticamente os altos índices de analfabetismo no país.

Meses depois de iniciada a implantação do Programa Nacional de Alfabetização veio o golpe civil militar e o projeto foi extinto e Freire declarado subversivo por propor uma educação crítica e libertadora. Por esse motivo foi encarcerado como traidor por 70 dias e, quando solto, se exilou primeiro na Bolívia, depois no Chile onde trabalhou por cinco anos em programas de educação de adultos no Instituto Chileno para a Reforma Agrária (ICIRA) No Chile, ao lado de poetas, intelectuais, personalidades políticas e com o acúmulo das experiências do Brasil, escreveu a sua clássica obra, *Pedagogia do Oprimido*.

Escrito no Chile e concluído, em 1968, quando ele estava no exílio, *Pedagogia do Oprimido* foi publicado pela primeira vez nos Estados Unidos em 1970. Ele pode ser considerado um clássico da literatura pedagógica universal. Discute a relação opressor-oprimido, demonstrando como o oprimido “hospeda” dentro de si também o opressor. Somente a educação pode desalojar este opressor com vistas à verdadeira humanização de homens e mulheres.

O livro, que começa com a conhecida epígrafe: “Aos esfarrapados do mundo e aos que neles se descobrem e, assim descobrindo-se, com eles sofrem, mas, sobretudo, com eles lutam” (2005, p. 23), apresenta uma pedagogia centrada na práxis da aprendizagem da palavra pelo oprimido que se assume como sujeito da sua própria história, com esperança, crença nos seres humanos na sua possibilidade de mudar a ordem das coisas e construir um mundo onde “seja menos difícil amar”. E, como não há esperança na pura espera, a *Pedagogia do Oprimido* é também uma pedagogia da luta, afinal, como destaca Freire, “Nenhuma “ordem” opressora suportaria que os oprimidos todos passassem a dizer “Por quê?” (FREIRE, 2005 p. 87).

Este livro teve e continua tendo um impacto mundial nos campos da educação, da política e da cultura. Foi traduzido para mais de 30 idiomas e é o único livro brasileiro a aparecer na lista dos 100 títulos mais pedidos pelas universidades de língua inglesa.

Em 1969, Paulo Freire trabalhou como professor na Universidade de Harvard, em estreita colaboração com numerosos grupos engajados em novas experiências educacionais tanto em zonas rurais quanto urbanas. Durante os dez anos seguintes, foi Consultor Especial do Departamento de Educação do Conselho Mundial das Igrejas, em Genebra (Suíça). Nesse período, atuou como consultor em reforma educacional em colônias portuguesas na África.



O encontro com países africanos começou pela “Tanzânia, e depois Paulo Freire se articulou com Moçambique, Angola, São Tomé e Príncipe e a Guiné Bissau, onde escreveu *Cartas a Guiné Bissau* (1978) onde ele relata e reflete seu encontro com o continente africano. Diz ele: “senti-me nele como quem voltava e não como quem chegava”. Refletiu sobre o caráter político e ideológico da alfabetização de adultos. Paulo Freire admirava os intelectuais e ativistas dos países africanos, de modo especial, o intelectual e ativista da luta pela libertação de Guiné-Bissau e Cabo Verde, Amílcar Cabral.

Em 1980, depois de 16 anos de exílio, retornou ao Brasil para “reaprender” seu país. Lecionou na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Em 1989, a convite da prefeita Luíza Erundina, tornou-se Secretário de Educação no Município de São Paulo, maior cidade do Brasil. Durante seu mandato, fez um grande esforço na implementação de movimentos de alfabetização, de revisão curricular e empenhou-se na recuperação salarial dos professores. Um de seus primeiros atos foi convidar a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo para ministrar um curso sobre Educação em Direitos Humanos.

Freire não era pedagogo por formação, mas transitou pela Pedagogia, Sociologia, Antropologia, Filosofia e, valendo-se da síntese dialética de todas essas ciências, nos deixou um consistente compêndio pedagógico. A sua opção por escrever diferentes Pedagogias (do oprimido, da esperança, da autonomia, da indignação) mostra a importância que deu a essa área da ciência e a sua intenção de denunciar a opressão e anunciar esperança na sua superação.

Na sua obra *Pedagogia da esperança* (1992), “reencontra” a *Pedagogia do oprimido*. Nesse livro, Paulo Freire traz a reflexão da formação da classe trabalhadora, na perspectiva progressista, democrática, em que o sujeito reconhece o direito de saber como funciona sua sociedade, de conhecer seus direitos e deveres e o direito de conhecer a história da classe operária, bem como o papel dos movimentos populares na releitura mais democrática da sociedade.

Em *Pedagogia da Autonomia* (1996), Freire nos deixa como legado os “saberes necessários à prática educativa”. Para ele, o ato de conhecer se apresenta como um direito inalienável e cabe aos educadores e educadoras desenvolver uma prática educativa que garanta não só o acesso, mas também a permanência dos sujeitos da aprendizagem.

A contribuição de Paulo Freire na educação em direitos se dá por meio de suas obras que reforçam que a educação precisa trazer as lutas e resistências da nossa ancestralidade, em diferentes cantos do mundo, travadas para a libertação das opressões. Resistir é conhecer os fatos históricos trazendo o real sentido político do período da ditadura. Para tanto, a análise e o registro desses fatos precisam ser feitos pelos sujeitos sociais que tiveram aniquilados seus direitos e a história deixará como legado para a presente e para as futuras gerações um instrumento de luta social.

A arte e a literatura têm esse papel. Carolina Maria de Jesus, em seu poema *A Rosa*, traduz, de maneira poética, a denúncia das violações que sofrem cotidianamente aqueles que Paulo Freire apontou como os “esfarrapados do mundo”.



A Rosa

*Eu sou a flor mais formosa
Disse a rosa
Vaidosa!
Sou a musa do poeta.
Por todos su contemplada
E adorada.
A rainha predileta.
Minhas pétalas aveludadas
São perfumadas
E acariciadas.
Que aroma rescendente:
Para que me serve esta essência,
Se a existência
Não me é concernente...
Quando surgem as rajadas
Sou desfolhada
Espalhada
Minha vida é um segundo.
Transitivo é meu viver
De ser...
A flor rainha do mundo.*

Carolina Maria de Jesus (Sacramento MG, 1914 – São Paulo SP, 1977), em “Antologia pessoal”. (Organização José Carlos Sebe Bom Meihy). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996

A negação da verdade sobre a violação dos direitos humanos, especialmente a localização dos corpos dos mortos e desaparecidos, é um crime continuado contra todo o povo brasileiro. O furto da memória nacional se dá por todos aqueles que guardam documentos ou que silenciam relatos que poderiam recompor nossa história. O processo educativo-político desencadeado no Brasil após a derrubada da ditadura tem buscado garantir uma ampla discussão do significado social dos acontecimentos nos 21 anos do período da ditadura.

O Brasil iniciou a década de 1990, com a ofensiva neoliberal, privatizações e sem conjuntura para a formulação das diretrizes da Educação em Direitos Humanos. Mesmo assim, se articulava em nível internacional para impulsionar o debate crítico sobre direitos humanos, e participou do II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena (1993), com diferentes movimentos sociais e intelectuais para formularem ações de disseminação do debate dos direitos humanos. Como resultado do encontro, foram aprovados os eixos orientadores para pensar a Educação em Direitos Humanos, em nível mundial: Educação básica; Educação superior; Formação dos servidores públicos e Forças de segurança e de justiça.

Em 1996, um grupo protagonizado pela Comissão de Justiça e Paz de São Paulo criou a Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, para apoiar e assessorar experiências oriundas da sociedade civil e Paulo Freire sempre presente, nos debates que subsidiavam e



ancoravam a fundamentação teórica e metodológica, ético-político da Educação em Direitos Humanos. As lutas sociais se reconfiguraram e continuaram na disputa política pela direção de um outro projeto de sociedade, sem opressão e torturas.

Consideramos os direitos humanos como uma conquista histórica e um processo que se legitima na sociedade burguesa e está diretamente atrelado às contradições de classe, à produção da desigualdade e à exploração dos seres humanos. Em nossa concepção de direitos humanos são todos os direitos que contribuem com a nossa dignidade humana, o direito à alimentação, à saúde, à educação, à moradia, à cultura, ao lazer, o trabalho digno, à participação, o respeito, o socioambiental, à liberdade de expressão, ir e vir, à memória e a verdade, entre outros. Se constroem nas relações sociais perpassadas por valores e costumes e em cada tempo histórico se ampliam (PINI e MORAES, 2011).

Assim, após 13 anos de densos debates e reflexões, em 2003 foi criado o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, responsável por planejar o processo participativo para a elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. O documento é composto por cinco eixos de atuação: educação básica; educação superior; educação não formal; educação dos(as) profissionais dos sistemas de justiça e segurança; educação e meios de comunicação. A orientação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) é de que a Educação em Direitos Humanos seja promovida por meio de formação, sendo assim, todo o sistema educacional precisa assegurar diretrizes para a construção de uma educação comprometida com os princípios éticos-políticos-pedagógicos da educação libertadora, valores e atitudes, que sejam construídos e vivenciados a partir desse conhecimento da realidade e ações que concretizem esse modo de ser na sociedade, oposta a educação tradicional. Após um processo longo de escuta dos vários estados brasileiros, em 2006, o documento final do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos foi aprovado.

A primeira política pública a formular diretrizes, para promover ações no seu campo de atuação foi a educação. Assim, em 2012, o Brasil aprovou as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, em consonância com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). São elas:

- **Dignidade humana:** Relacionada a uma concepção de existência humana fundada em direitos.
- **Igualdade de direitos:** O respeito à dignidade humana, devendo existir em qualquer tempo e lugar, diz respeito à necessária condição de igualdade na orientação das relações entre os seres humanos.
- **Reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades:** Esse princípio se refere ao enfrentamento dos preconceitos e das discriminações, garantindo que diferenças não sejam transformadas em desigualdades.
- **Laicidade do Estado:** Esse princípio se constitui em pré-condição para a liberdade de crença garantida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e pela Constituição Federal Brasileira, de 1988. Respeitando todas as crenças religiosas, assim como as não crenças, o Estado deve manter-se imparcial diante dos conflitos e disputas do campo religioso.



- **Democracia na educação:** Direitos Humanos e democracia alicerçam-se sobre a mesma base – liberdade, igualdade e solidariedade – expressando-se no reconhecimento e na promoção dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais.
- **Transversalidade, vivência e globalidade:** Os Direitos Humanos se caracterizam pelo seu caráter transversal e, por isso, devem ser trabalhados a partir do diálogo interdisciplinar. Como se trata da construção de valores éticos, a Educação em Direitos Humanos é também fundamentalmente vivencial.
- **Sustentabilidade socioambiental:** A Educação em Direitos Humanos deve estimular o respeito ao espaço público como bem coletivo e de utilização democrática de todos(as). Nesse sentido, colabora para o entendimento de que a convivência na esfera pública se constitui numa forma de educação para a cidadania, estendendo a dimensão política da educação ao cuidado com o meio ambiente local, regional e global.

A Educação em Direitos Humanos é transversal e se desenvolve em todas as áreas do conhecimento, pelo fato de articular conteúdo, processo metodológico, vivência e atitudes, para que consiga reverberar nas relações sociais, por isso exige um “trabalho interdisciplinar visto como unidade do saber, unidade problemática, mas que parece constituir a meta ideal de todo saber, que pretende corresponder as exigências do progresso humano” (FAZENDA, 1979, p. 15).

A educação tradicional pragmática, conteudista, descomprometida com a historicidade dos fatos, problematização e a realidade social, definida por Freire como “educação bancária” difere da Educação em Direitos Humanos, por ser esta a educação que se contrapõe ao pensar mecânico, problematiza a realidade, aguça a postura investigativa, promove diálogos e reconhece nos sujeitos pessoas titulares dos direitos.

Como expoente de uma educação emancipadora, democrática e cidadã, não discriminatória, antirracista, comprometida com a liberdade religiosa, o respeito às diferenças e a sustentabilidade socioambiental. “(...) a mesma temática, Educação em Direitos Humanos, soa de forma diferente, de acordo com a postura, com a compreensão política, ideológica, do professor (1996, p. 96).

Enquanto para um professor elitista, por exemplo, a Educação em Direitos Humanos tem a ver com o tratamento fidalgo do conhecimento, isto é, tratar o ato de conhecer fidalgamente. Para um professor progressista a discussão sobre o ato de conhecer se apresenta como um direito dos homens e mulheres das classes populares, que vê sendo proibidos e proibidas de exercer este direito, o direito de conhecer melhor o que já conhecem, porque praticam, e o direito de participar da produção do conhecimento que ainda não existe. (FREIRE, 1996, p. 97)

A aquisição e produção de conhecimento não acontecem somente nas escolas e instituições de ensino superior, mas nas moradias e locais de trabalho, nas cidades e no campo, nas famílias, nos movimentos sociais, nas associações civis, nas organizações não-governamentais e em todas as áreas da convivência humana.

Nesse contexto de ampliar os espaços de produção de conhecimento surge o Instituto de Educação e Direitos Humanos Paulo Freire (IPF) conhecido, com a missão de, entre outras causas, defender o legado de Paulo Freire e, conseqüentemente, o direito e o acesso à educação e à justiça social.



O IPF participou, juntamente com diversas organizações e movimentos sociais no campo da luta social, do Fórum Mundial de Direitos Humanos e se articularam e compuseram o Comitê Estadual dos Direitos Humanos de São Paulo para construir propostas e refletirem durante o Fórum, que foi realizado de 10 a 13 de dezembro de 2013, em Brasília. Com quatro meses de reflexão, estas entidades e movimentos sociais avaliaram a necessidade de lançarem a Campanha “Promova Consciência com Educação em Direitos Humanos”.

A Campanha foi apresentada e discutida no contexto do Fórum e como encaminhamento os participantes apontaram a necessidade de incluir que esta educação é socialmente referenciada e tem opção pública e popular. Neste sentido, a Campanha ficou intitulada “Promova Consciência com Educação Popular em Direitos Humanos”, para demarcar a defesa de um projeto popular de Educação em Direitos Humanos que assegure a concepção de homem/mulher como sujeitos históricos, que problematize a história das lutas sociais, afirme valores e princípios humanizadores – democracia de base, participação ativa, liberdade, dignidade e respeito à diferença como parte da vida social – e aponte, sobretudo, para a necessidade histórica da construção de um projeto de sociedade sem exploração e sem opressão. Após o Fórum Mundial de Direitos Humanos, no ano de 2013, o Comitê Estadual dos Direitos Humanos de São Paulo planejou várias ações para serem realizadas em São Paulo.

O IPF, em parceria com o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o NTC-PUC-SP e o Movimento Nacional de Direitos Humanos - Regional-SP responsabilizaram-se, inicialmente, pelo planejamento e desenvolvimento do Curso “Educação Popular em Direitos Humanos”, que teve como objetivo intensificar os conhecimentos sobre Educação Popular em Direitos Humanos, para que se consolidasse como uma práxis político-cultural e pedagógica e estimulasse a formulação de propostas promotoras da justiça social, cultural e econômica no cotidiano da vida social.

Desse acúmulo, foi constituído um grupo de educadores(as) para apoiar o Conselho Estadual da Pessoa Humana (Condepe-SP) na concepção teórico-metodológica da elaboração do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos para o Estado de São Paulo, em 2017-2018. Neste estado – cuja história na luta pela defesa dos direitos humanos e na construção da Educação em Direitos Humanos é antiga e tem como referência Dom Paulo Evaristo Arns (1921-2016), marco no enfrentamento às violações dos direitos humanos, e a socióloga Margarida Genevois, fundadora da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, em 1996 – a teoria do conhecimento de Paulo Freire continua sendo a base de fundamentação das ações pela educação em direitos.

Por isso, celebrar o centenário de Paulo Freire, em 2021, é reafirmar a nossa consciência e compromisso histórico com a Educação em Direitos Humanos e continuar denunciando qualquer tipo de violação de direitos de raça/etnia, de classe, gênero e sexualidade, produto da sociedade capitalista estruturada nas relações sociais desiguais. O compromisso com a justiça social é o legado de Paulo Freire!



Defender o legado de Paulo Freire é defender a construção de um outro mundo possível.

Diante das grandes desigualdades sociais, da cultura do mando e da submissão, do autoritarismo, da tradição escravocrata, do desrespeito ao ser humano na sua condição de sujeito de direitos, faz-se necessário fortalecer a Educação em Direitos Humanos reconhecendo-a como parte fundamental na afirmação da dignidade humana e um dos alicerces para as mudanças sociais.

Para contribuir com esse fortalecimento e com a construção de um mundo mais humano, alicerçado na justiça social, cabe-nos também a tarefa de defender o legado de Paulo Freire, reconhecendo-o como um importante pilar na formulação de uma educação crítica, emancipadora e potente, de modo a possibilitar a construção um outro mundo possível, necessário e urgente.

Em sua luta pela emancipação de homens e mulheres em suas diferentes formas de ser, as ideias de Freire assumem uma posição em favor da vida e da liberdade.

A trajetória de Paulo Freire foi marcada pela luta contra a opressão, mas ele não se limitou a simples denúncia. Freire nos levou a pensar a vida, pensar o pensado, pensar o vivido, o experienciado e a projetar o futuro.

A praxis freiriana reúne um conjunto de saberes e práticas ético-político-pedagógicas que nos levam a considerar que Freire é mais do que um educador, um filósofo, um pensador da educação. Paulo Freire é um *éthos*, pois representa um modo de ser e de pensar o mundo.

A metodologia proposta por Paulo Freire é uma prova concreta da sua crença na possibilidade de uma educação capaz de promover autoconfiança e confiança coletiva para fazer a História e para construir o futuro com possibilidades iguais e possíveis a todas as pessoas.

Paulo Freire afirmava que ninguém opta por ser miserável. A miséria, assim como o analfabetismo, não são opções, mas imposições de um sistema social perversamente injusto. Freire concebeu uma pedagogia que leva em consideração a mudez do oprimido, propondo a reflexão sobre sua condição, num processo permanente de tomada de consciência e de busca por ser mais. Segundo ele, “quanto mais o homem for levado a refletir sobre sua situacionalidade, sobre seu enraizamento espaço-temporal, mais “emergirá” dela conscientemente, “carregado” de compromisso com sua realidade” (FREIRE, 2011. p. 84).

Nesse sentido, a prática educativa deve ser crítica, conscientizadora, científica, antinegacionista, antirracista, antifascista, ética, humanista. De acordo com Freire,

É preciso deixar claro que a transgressão da eticidade jamais pode ser vista ou entendida como virtude, mas como ruptura com a decência. O que quero dizer é o seguinte: que alguém se torne machista, racista, classista, sei lá o quê, mas se assuma como transgressor da natureza humana. Não me venha com justificativas genéticas, sociológicas ou históricas ou filosóficas para explicar a superioridade da branquitude sobre negritude, dos homens sobre as mulheres, dos patrões sobre os empregados. Qualquer discriminação é imoral e lutar contra ela é um dever por mais que se reconheça a força dos condicionamentos a enfrentar. A boniteza de ser gente se acha, entre outras coisas, nessa possibilidade e nesse dever de brigar. Saber que devo respeito à autonomia e à identidade do educando exige de mim uma prática em tudo coerente com este saber (FREIRE, 1996, p. 67).



Paulo Freire não elaborou um método e sim uma teoria do conhecimento e procurou o sentido da educação centrando suas análises na relação entre educação e vida, reagindo às pedagogias tecnicistas do seu tempo. A educação, para ser transformadora, precisa estar centrada na vida e considerar as pessoas, suas culturas, respeitar o modo de viver dos sujeitos e suas identidades.

A concepção freiriana procura explicitar que não há conhecimento pronto e acabado. Ele está sempre em construção. Aprendemos ao longo da vida e a partir das experiências anteriores, o que faz cair por terra a tese de que alguém está “totalmente” pronto para ensinar e alguém está “totalmente” pronto para receber esse conhecimento, como uma transferência ‘bancária’.

Paulo Freire buscou travar com seus leitores um diálogo quase pessoal. Seus escritos, em forma de cartas (*Cartas a Cristina, e à Guiné Bissau*), tinham como proposta manter um diálogo íntimo e profundo com seus interlocutores. E o que é o diálogo para Paulo Freire?

O diálogo é uma espécie de postura necessária, na medida em que os seres humanos se transformam cada vez mais em seres criticamente comunicativos. O diálogo é o momento em que os humanos se encontram para refletir sobre sua realidade tal como a fazem e a refazem (FREIRE; SHOR, 2011, p. 167).

A universalidade em Freire se organiza em duas dimensões: a epistemológica e a ontológica. De fato, quando lemos trabalhos sobre Paulo Freire, é comum estabelecer-se relações entre a teoria freiriana e a pessoa de Freire. Em seus muitos escritos, ele concebeu importantes categorias e ressignificou outras. Muitas delas pautaram sua vida pessoal e profissional a ponto de se confundirem com seu jeito de ser. Amorosidade, coerência, inacabamento, esperança, criticidade, diálogo, utopia, ética universal, práxis, radicalidade, curiosidade e tantas outras estiveram sempre presentes na sua vida, na relação que estabelecia com as pessoas e com as diferentes culturas.

O reconhecimento de Paulo Freire, fora do campo da pedagogia, demonstra que o seu pensamento é também transdisciplinar e transversal. Desde seus primeiros escritos, considerou a escola muito mais do que um espaço único de construção do conhecimento. Criou o conceito de “Círculo de Cultura”, como expressão dessa nova pedagogia que não se reduz à noção simplista de quatro paredes com carteiras e uma lousa. Na sociedade do conhecimento de hoje, isso é muito mais verdadeiro, já que o espaço escolar é muito maior do que a escola. Os novos espaços de formação (rádio, TV, mídias sociais, espaços religiosos, sindicatos, empresas, associações comunitárias, ONGs, espaço familiar) alargaram a noção de escola e de sala de aula. A educação tornou-se comunitária, virtual, multicultural, intertranscultural e ecológica e a escola estendeu-se para a cidade e o planeta. Hoje se pensa em rede, se pesquisa em rede, trabalha-se em rede. Paulo Freire insistia na conectividade, na gestão coletiva do conhecimento a ser socializado de forma ascendente. Freire mantém-se atual porque suas contribuições são relevantes para o contexto em que vivemos.

Em seu último livro publicado em vida, *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa* (1997), Freire alerta para o perigo da sedução da ideologia fatalista. Há uma ideologia no discurso opressor que prega o conformismo, a aceitação das injustiças, a opressão como fatalidades dos tempos atuais. Lutar contra essa cultura do determinismo e perpetuação das



injustiças é tarefa necessária e a educação libertadora é a chave que nos possibilitará adentrar num mundo que, como diz Freire, “seja menos difícil amar” (2005, p. 253).

Poucos anos antes de sua morte, Paulo Freire deu o seguinte depoimento em uma entrevista ao jornalista Edney Silvestre: "Eu gostaria de ser lembrado como alguém que amou o mundo, as pessoas, os bichos, as árvores, a terra, a água, a vida" (1997). Freire não se preocupou em ser lembrado pelos livros que escreveu, pelas palestras que proferiu, pela presença marcante no mundo, pelas ideias que inspiraram tantos educadores e educadoras. Ele gostaria de ser lembrado como alguém que teve a imensa capacidade de amar. Essa afirmação poderia não ter credibilidade, não fosse a extrema coerência entre essas palavras e a militância desse educador em favor dos oprimidos, dos esfarrapados do mundo. O amor ao qual Freire se refere se traduziu em suas obras, em suas palestras, nas suas ideias inspiradoras, na luta em favor de uma educação transformadora. E é encharcado por essa amorosidade que nós, cuja opção é o compromisso com a transformação social, devemos dar continuidade ao seu legado. Suas ideias estão cada vez mais vivas, inspirando práticas educacionais, justificando ações de mobilização social, impregnando de sentido a luta por uma educação que promova a justiça, a paz e a solidariedade.

Paulo Freire faleceu no dia 2 de maio de 1997 em São Paulo, vítima de um infarto agudo do miocárdio.

Para manter viva sua memória e presença, o Instituto Paulo Freire (IPF), que em 2021 completa 30 anos de existência, tem dado continuidade ao legado de Freire e tem como missão preservar, estimular e disseminar a produção intelectual do patrono da educação brasileira, fortalecendo-o e reinventando-o, por meio de inúmeras ações, como oferta de formação em diferentes áreas, luta permanente na defesa intransigente da educação e da escola pública e gratuita com qualidade social e ambiental, organização e participação em fóruns (Fórum Social Mundial, Fórum Mundial de Educação, Fórum Paulo Freire), assessoria na formulação de políticas públicas para estados e municípios, publicações, cursos presenciais e a distância, entre outras. O IPF criou o Centro de Referência Paulo Freire (CRPF) que abriga o acervo de Freire, composto por duas bibliotecas do educador (Bibliotecas pré e pós golpe), além de documentos, textos, áudios, vídeos, imagens e objetos tridimensionais.

O acervo de Paulo Freire, custodiado pelo Instituto Paulo Freire e por sua viúva, Nita Freire, possui reconhecimento como acervo de valor inquestionável e excepcional para a memória brasileira: Memória do Mundo (Brasil), por parte da Unesco; reconhecimento como acervo de relevância histórica para a América Latina e Caribe; Memória do Mundo (América Latina), por parte da Unesco e reconhecimento do acervo de como patrimônio documental da humanidade; Memória do Mundo (Internacional), por parte da Unesco.

A *Universitas* Paulo Freire (UniFreire) configura-se numa rede constituída pela comunidade freiriana, formada por um conjunto de instituições e pessoas presentes em 49 localidades, de 27 países, em quatro continentes que, por afinidade ideológica, práticas pedagógicas e concepções de conhecimento, tem por objetivo dar continuidade ao legado de Paulo Freire. Os Institutos Paulo Freire, independentes institucionalmente, mas orientados pelos mesmos princípios éticos, políticos e pedagógicos, estão presentes em 19 países ao redor do



mundo: Argentina, Áustria, África do Sul, Brasil, Cabo Verde, Chile, China, Colômbia, Egito, Espanha, EUA, França, Índia, Inglaterra, Itália, Malta, Peru, Portugal e República Dominicana.

No mundo todo, legado que Paulo Freire nos deixou, entre tantas contribuições, é um legado de esperança, de entender a educação como espaço de transformação social, que nos ajuda não só a ler a história, mas sermos também autores da história, de entender que o “mundo não é; o mundo está sendo”, de não nos inscrevermos no campo do determinismo e sim no campo das possibilidades, onde há sempre lugar para o sonho e para a esperança.

É com o compromisso ético-político-pedagógico de dar continuidade ao legado desse grande educador, que convidamos os leitores e leitoras a se somarem a esse projeto de construção de um outro mundo possível, mais digno, mais prazeroso, mais humano e infinitamente mais justo.

Centenário de Paulo Freire: um legado de lutas, utopias e resistências

O ano de 2021 marca o Centenário de Paulo Freire. Patrono da Educação Brasileira, desde 2012, quando a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.612/2012.

Paulo Freire é considerado um dos pensadores mais notáveis na história da pedagogia mundial. Entre 1988 e 2013, recebeu 35 títulos de doutor Honoris Causa – concedido a quem se destaca em sua área de atuação – em reconhecidas universidades de 11 países (Alemanha, Argentina, Bélgica, Brasil, Cuba, Espanha, Estados Unidos, Itália, Portugal, El Salvador, Suécia) e prêmios como Educação para a Paz, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Educador dos Continentes da Organização dos Estados Americanos. Além disso, Freire é o terceiro pensador mais citado no mundo na área de Ciências Humanas. Sua extensa obra é marcada pelo compromisso com uma Filosofia da emancipação das camadas populares por meio da Educação.

Paulo Freire também é referência fundamental para as teorias da comunicação na América Latina, influência reconhecida pelos principais pesquisadores da área, notadamente dos estudos culturais latinoamericanos e da comunicação comunitária, popular e alternativa. Sua pedagogia, baseada na prática e na dialogia, aplicada em projetos no campo e na cidade ao redor do mundo, segue inspirando e orientando a prática da pedagogia libertadora em diversas instituições e movimentos sociais, na educação formal e informal.

A atualidade do seu pensamento em um contexto tão adverso nacional e internacional, nos aponta caminhos teóricos-metodológicos para a formulação da práxis libertadora e de afirmação de nossa utopia. O centenário começou a ser celebrado já em 2020, tanto no Brasil, como em várias países do mundo. O Instituto Paulo Freire organizou um site (www.centenariopaulofreire) para conectar iniciativas relacionadas aos 100 anos do Patrono da Educação Brasileira, como uma forma de acolher, promover o encontro, com presencialidade também no campo virtual.

A divulgação de ações, cursos, atividades, todo o tipo celebrações acerca do legado de Paulo Freire tem mobilizado os movimentos sociais, educadores(as) e pesquisadores(as) de Universidades e organizações sociais em todo mundo. O site, portanto, tem o objetivo de agregar e compartilhar as atividades não como eventos separados, mas unidos em torno das mesmas



causas. Não competir entre elas, mas compartilhar o que é comum e diferente, aprender junto, fortalecer as lutas comuns.

Em um contexto de barbárie que a humanidade vem passando, ter tantas pessoas no mundo mobilizadas e resistindo na luta pela educação de qualidade, socialmente referenciada no pensamento crítico e que promova a capacidade de sonhar com uma realidade justa, amorosa e sem opressões demonstra que o legado de Paulo Freire permanece vivo e atual.

Referências

- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular**. São Paulo: Pioneira, 1974.
- BENEVIDES, Maria Victoria. **Educação em Direitos Humanos: de que se trata?** São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.hottopos.com/convenit6/victoria.htm>.
- BENEVIDES, Maria Victoria. In. SCHILLING, Flávia. **Direitos Humanos e Educação**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 12.
- BORDENAVE, Juan Diaz De Angicos a ausentes: **40 anos de educação popular**. Porto Alegre: Corag, 2001.
- BORDENAVE, Juan Diaz. **Educação Popular na Escola Cidadã**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é educação**. São Paulo: Brasiliense, 1997 (Primeiros Passos).
- BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação?** 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Primeiros Passos).
- BORDENAVE, Juan Diaz. **Repensando a Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRANDÃO, Carlos R; ASSUMPCÃO, Raiane (Org.). **Cultura Rebelde: Escritos sobre a educação popular ontem e agora**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 abr. 2021.
- BRASIL. **Leis de Diretrizes e Bases**. Lei nº 9.394. 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein.9394.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- BRASIL. **Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas**. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Articulação Social, 2014.
- Brasil. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. 2006.
- BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH3**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.
- CALDART, Roseli. **Caderno de Formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**. São Paulo: Editora Peres, 1996.
- CALDART, Roseli. **Educação e movimento: formação de educadores no movimento dos trabalhadores rurais sem terra**. Petrópolis: Vozes, 1997.



CAMPOS, Maria Malta. **Escola e participação popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo**. 1982. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, 2, 1993, Viena. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena, 1993.

FAVERO, Osmar. **Cultura Popular e educação popular: memória dos anos sessenta**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

FAZENDA, Ivani C.A. **Integração e Interdisciplinaridade no Ensino Brasileiro – Efetividade e Ideologia**. São Paulo, Loyola, 1979.

FEITOSA, Sonia C. S. **Método Paulo Freire: a reinvenção de um legado**. 2. ed. Brasília: Liber Livros, 2011.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**. São Paulo: Cortez, 1982a.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983a.

FREIRE, Paulo. **Educação e atualidade brasileira**. Dissertação de concurso para a cadeira de História e Filosofia da educação na escola de Belas Artes de Pernambuco. Recife, 1959.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. RJ. Paz e Terra, 2011.

FREIRE, Paulo. **Educação: o sonho possível**. In: BRANDÃO, C. R. (Org.). **Educador: vida e morte**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação**. São Paulo: Unesp, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 47 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo; Adriano Nogueira. **Que fazer: teoria e prática em educação popular**. Petrópolis: Vozes, 1989.

FREIRE; Paulo, SHOR, IRA. **Medo e Ousadia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GADOTTI, Moacir. **Educar para a sustentabilidade: uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008. (UniFreire, 2).

GADOTTI, Moacir. **História das Ideias Pedagógicas**. São Paulo: Ática, 1999.

GADOTTI, Moacir; TORRES, Carlos A. (Org.). **Educação Popular e utopia latino-americana**. São Paulo: Cortez, 1994.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. 45. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

INSTITUTO PAULO FREIRE. **Centenário Paulo Freire**. Disponível em: <https://www.centenariopaulofreire.org>. Acesso em: 22 abr. 2021.

INSTITUTO PAULO FREIRE. **Convite para celebrar o Centenário de Paulo Freire**. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/noticias/813-convite-para-celebrar-o-centen%C3%A1rio-de-paulo-freire>. Acesso em: 22 abr. 2021.



- MÉSZAROS, Istvan. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MONTEIRO, Ailda, TAVARES, Celma (Orgs.). **Fundamentos da Educação em Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2010.
- OLIVEIRA, Antonio Carlos de. **Educação Popular: Prática plural**. Rio de Janeiro: Nova e Rede Mulher Editores, 2000.
- PADILHA, Paulo Roberto et al. **Educação para a Cidadania Planetária: currículo intertransdisciplinar em Osasco**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2011.
- PADILHA, Paulo Roberto. **Educar em Todos os Cantos**. São Paulo: Editora Cortez/Instituto Paulo Freire, 2007.
- PAIVA, Vanilda P. **Educação popular e educação de adultos**. Rio de Janeiro: Loyola, 1973.
- PINI, Francisca; MORAES, Célio Vanderlei (org). **Educação, Participação Política e Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2011.
- ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et.al. **Direitos Humanos políticas públicas e educação em e para os direitos humanos**. João Pessoa: CCTA, 2019.



Importância da articulação entre a DPESP e o Centro de Defesa da Mulher “Mulheres Vivas” para garantir o acesso à justiça durante a pandemia de COVID-19

Importance of the articulation between Sao Paulo’s Public Defense and the Women’s Defense Center “Mulheres Vivas” to ensure access to justice during the COVID-19 pandemic

Erika Alves Bueno

Advogada do CDCM “Mulheres Vivas”

dra_erika_bueno@hotmail.com

Resumo

A proposta deste artigo é refletir sobre o acesso remoto ofertado pela Defensoria Pública de São Paulo para atendimento, durante a pandemia de COVID-19 e ressaltar particularmente as articulações entre o JVD da Defensoria Pública de Santo Amaro e o Centro de Defesa da Mulher “Mulheres Vivas” como fundamentais para garantir o acesso a este direito fundamental. Ressaltando que esta articulação foi realizada dentro dos ditames do Plano Nacional de Política para as Mulheres e do Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher, mas acima de tudo com vistas a fazer alcançar a estas mulheres o acesso às medidas protetivas, que, conforme demonstram as estatísticas, é o recurso jurídico que as protege do acometimento do feminicídio.

Palavras chaves: Violência doméstica, acesso a justiça, atendimento remoto.

Abstract

The purpose of this article is to reflect on the remote access offered by the São Paulo Public Defender's Office for assistance during the COVID-19 pandemic and particularly to highlight the articulations between the domestic violence sector of the Santo Amaro Public Defender's Office and the Center for the Defense of Women “Living Women” as fundamental to guarantee access to this fundamental right. Emphasizing that this articulation was carried out within the dictates of the National Policy Plan for Women and the National Pact to Combat Violence Against Women, but above all, with a view to providing these women with access to protective measures, which, as statistics show, is the legal resource that protects them from being affected by femicide.

Keywords: Domestic violence, guarantee access, remote access.



Introdução

A presente proposta de artigo visa discutir sobre a importância da articulação em rede para assegurar o acesso à justiça para a população vulnerável, principalmente a população de baixa renda.

No contexto de pandemia, segundo dados da Organização Mundial da Saúde, ocorre em paralelo um aumento da violência contra a mulher, devido ao enclausuramento, crise financeira, maior consumo de álcool e outras drogas, tudo isso corrobora para o aumento da violência doméstica.

Concomitantemente a este cenário, temos os equipamentos buscando formas de realizar os seus trabalhos de maneira remota, dentre eles a Defensoria Pública e o Poder Judiciário, contudo, estamos diante de uma situação que acaba por excluir a parcela da população que é mais vulnerável, pois as formas de acesso demandam uso da internet e compreensão das redes, realidade para a qual, muitas pessoas não estão preparadas.

Desta forma, procuramos trazer um recorte interseccional, no sentido de compreender que as mulheres pobres, pretas e pardas, acabam por recorrer aos equipamentos da rede socioassistencial para ter acesso à justiça, como as medidas protetivas, pois é nestes equipamentos que elas encontram equipamentos e internet para acessar os órgãos que compõem o sistema de justiça, tais como boletim de ocorrência eletrônico ou a própria defensoria.

Por fim, a proposta seria de registrar como a articulação entre rede socioassistencial e defensoria pública foi fundamental para assegurar a estas mulheres o acesso a justiça em um momento “sui generis” para o qual todos os profissionais comprometidos com o seu trabalho, tiveram de se reinventar.

1. Contextualização

Em 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou emergência de saúde pública em decorrência da contaminação humana pelo novo coronavírus e por se tratar de um vírus de longa permanência em superfícies e sem tratamento, em virtude da rápida transmissão comunitária da doença a Organização Mundial da Saúde declarou ser uma pandemia e passou a recomendar o isolamento e o distanciamento social em busca da contenção da doença (Fontes & Segundo, 2020).

Sabemos que outra causa da pandemia conforme a OMS é o aumento da violência contra a mulher, pelo fato desta mulher ficar enclausurada com o seu agressor (Okabayashi, 2020). Este fenômeno nos preocupa ainda mais, pois o Brasil ocupava o 7.º lugar, de 84 países, com a maior taxa de mortes violentas de mulheres (2012, Mapa da Violência).

Nos anos de 2009/2011, houve uma média de 5.600 mulheres assassinadas por ano, sendo uma mulher assassinada cada 1h e meia. A maioria foi morta pelo ex-companheiro, no local de residência e 54% das vítimas tinham entre 20 a 39 anos (2013, IPEA). Também de acordo com o Mapa da Violência, de 2012, o número de assassinatos de mulheres aumentou 17,2% na última década, o dobro do aumento do número de homicídios masculinos, que no mesmo período foi de 8,1%.



Nos casos de violência sexual, estima-se que mais de 500 mil pessoas são vítimas de estupro ao ano (2014, IPEA) e cerca de 10% dos casos são denunciados. No ano de 2013 foram registrados 50.320 casos de estupro (2014, FBSP). Nos anos de 2009 a 2011, 89% das vítimas de violência sexual foram do sexo feminino e 70% destas vítimas foram crianças e adolescentes.

Apesar dos números de violência sexual serem altos, ainda estamos diante de muitas subnotificações, pois mulheres adultas ainda não reconhecem muitas práticas de seus parceiros como violência, embora não concordem com essas práticas, elas têm dificuldade de reconhecer enquanto violência. Além das violências praticadas contra crianças e adolescentes, que dependem muito da protetividade dos adultos que estão em seu entorno e muitas vezes são os próprios abusadores.

As pesquisas de opinião da Fundação Perseu Abramo (2010), Instituto Avon/Ipsos (2011); Data Senado (2013); Data Popular/Instituto Patrícia Galvão (2013) nos trazem o seguinte cenário: de 20% a 30% das mulheres assumem sofrer ou ter sofrido violência por parte de um homem. De 50% a 60% da população conhece alguma mulher em situação de violência doméstica e familiar. De 50% a 60% conhece algum homem que já agrediu sua parceira ou ex-parceira.

Estas pesquisas apontam que 66% das mulheres se sentem mais protegidas, contudo ressaltam que esta percepção é mais presente entre as mais jovens e com ensino superior e aquelas que têm renda mais alta. Indicam que 80% das mulheres sabem que as leis, por si só, não são capazes de resolver o problema da violência e que este sentimento de desproteção é maior entre as mulheres negras.

As pesquisas também apontam que 70% da população acredita que os crimes contra as mulheres nunca ou quase nunca são punidos, mas que com a promulgação da Lei Maria da Penha, 86% da população acha que as mulheres passaram a denunciar mais e 57% acredita que mais homens agressores foram punidos.

Diante destes elevados números de violência, houve uma preocupação das instituições que trabalham no enfrentamento a violência doméstica e de gênero quanto à exposição e vulnerabilidade destas vítimas enclausuradas com o agressor e com os equipamentos que compõem a rede de enfrentamento a violência fechados ou funcionando parcialmente. Por isso, as instituições se viram obrigadas a pensar em formas de garantir o acesso a direitos fundamentais destas mulheres, o acesso a justiça.

2. O impacto do isolamento social na violência contra a mulher

Para compreendermos a importância da articulação do trabalho da Defensoria Pública com a rede de enfrentamento à violência contra a mulher, nós precisamos atentar para o público que é atendido pela Defensoria, considerando o critério de renda¹. Temos que se trata de um público com poucos recursos financeiros, logo temos um critério econômico para acessar os serviços da Defensoria (Favero & Mazuelos, 2010).



Sobre esta discriminação econômica do acesso à Defensoria Pública como condicionante para acessar a justiça, o Professor Boaventura de Souza Santos traz algumas reflexões que podem apontar a distância do cidadão da justiça:

[...] os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico; [...] mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes mais baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal; [...] quanto mais baixo é o estrato sócio-econômico do cidadão menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais (SANTOS, 1989, p. 49).

Desta forma, se nós pensarmos nas mulheres que preenchem este critério financeiro, com filhos, nós estaremos nos restringindo a um público que pode somar outras vulnerabilidades, para além do critério de renda. Este público, por sua vez, recorre aos serviços da rede socioassistencial para ter acesso a direitos sociais, assim, os equipamentos da rede de enfrentamento a violência são fundamentais para auxiliar no alcance a este direito fundamental.

Bourdieu (2012) ao falar sobre a “dominação masculina” traz o conceito de violência simbólica, explicando as características e elementos das relações sociais e como elas se colocam de modo a coagir as mulheres a não exercerem a liberdade posta como direito a todas as pessoas que compõem a coletividade. Tal dominação se materializa por meio de ações e tem por intenção a manutenção da ideia de superioridade masculina, alicerçada no conceito de biologização e hierarquização da ideia de gênero, o ser feminino como “inferior” por conta de sua forma corporal.

A lógica da dominação, exercida em nome de um princípio simbólico conhecido e reconhecido tanto pelo dominante, quanto pelo dominado, de uma língua (ou uma maneira de falar), de um estilo de vida (ou uma maneira de pensar, de falar ou de agir) e mais geralmente, de uma propriedade distintiva, emblema ou estigma dos quais o mais eficiente simbolicamente é essa propriedade corporal inteiramente arbitrária e não predicativa que é a cor da pele (Bourdieu, p.8, 2012)

Precisamos pensar nas mulheres pobres, sobretudo naquelas pretas e pardas e assim, realizarmos uma análise interseccional para compreender as vulnerabilidades que afetam este público. O termo interseccionalidade foi cunhado pela professora e ativista do movimento negro Kimberlé Crenshaw (1990), que procurou tratar das questões ligadas as opressões causadas pelas práticas da sociedade machista-patriarcal que afetam de forma diferente as mulheres. Dito de outra forma, a depender do contexto social, cultural, territorial e econômico difere-se a maneira de sentir as opressões, soma-se a isto o componente do racismo, o que deixa estas mulheres em situação mais vulnerável, por estarem expostas às opressões causadas pelo gênero e pela raça.

A interseccionalidade, nestes termos, amplia a visão sobre as questões de desigualdade. O termo cunhado por Crenshaw no fim da década de 1980 e debatido anteriormente (anos 70) por suas contemporâneas Ângela Davis, Audre Lorde e Bell Hooks, em um movimento chamado Black Feminist (Hirata, 2014), inaugura um novo momento da teoria social, em particular na



forma de analisar como as desigualdades e subjugações sociais se dão em uma perspectiva não universal. Dito de outra forma, as especificidades dos diversos grupos sociais devem ser observadas ao realizar como as relações sociais afetam cada grupo e cada indivíduo dentro de um dado grupo

A interseccionalidade remete a uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado. Ela refuta o enclausuramento e a hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual. O enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que opera a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais (Collins & Bilge, 2021).

Em linhas gerais, olhar as relações sociais e os processos de opressão colocados dentro dessas categorias é refletir como as desigualdades, a violência e as subjugações se dão por meio da interseccionalidade. O termo interseccionalidade faz referência ao entendimento crítico de que raça, classe, gênero, sexualidade, não operam de maneira exclusiva, mas como fenômenos de construção recíproca que moldam desigualdades sociais complexas (Collins & Bilge, 2021).

Portanto, ao pensarmos nas mulheres vítimas de violência doméstica neste período de isolamento social, precisamos prestar especial atenção às mulheres pretas e pardas, com baixa renda, que estarão mais expostas e, por conseguinte, mais vulneráveis. Não é à toa que foi em meio a este público que as violências mais aumentaram e são estas as mulheres que tem a menor sensação de protetividade, conforme apontado nas estatísticas referidas acima.

Outro aspecto que devemos nos debruçar ao analisarmos estas mulheres que precisam recorrer aos serviços socioassistenciais como suporte para acesso aos equipamentos do sistema de justiça, durante a pandemia de COVID-19, é a questão do acesso à internet e comunicação digital. De acordo com o site do Ministério das Comunicações² 82,7% dos lares brasileiros possui acesso a internet, porém, 99,5% dos domicílios acessam a internet pelo celular.

Aqui, nós precisamos considerar que são mulheres que já possuem uma renda baixa e que com a pandemia houve um aumento do custo de vida, principalmente com alimentação e é esta mesma mulher que precisa utilizar o celular para acessar a Defensoria Pública, sendo por isso, fundamental que esta mulher consiga este acesso através da rede socioassistencial, porque para além do custo que lhe gera o acesso remoto, ela tem de usar a internet do celular e este acesso tem um custo.

3. Articulação Defensoria e o Centro de Defesa da Mulher “Mulheres Vivas”

No ano de 2007, o Governo Federal lança o Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres, na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que consiste em



um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional, (SPM, 2005).

A proposta do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher é organizar as ações pelo enfrentamento à violência contra mulheres, com base em quatro eixos/áreas estruturantes, (SPM, 2011):

- Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento;
- Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da aids;
- Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres;
- Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão;

O Pacto e as ações nele propostas apóiam-se em três premissas: a) a transversalidade de gênero; b) a intersetorialidade; c) a capilaridade. A transversalidade de gênero visa garantir que a questão de violência contra a mulher e de gênero perpassasse as 5 mais diversas políticas públicas setoriais. A intersetorialidade, por sua vez, compreende ações em duas dimensões: uma horizontal, envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias, etc.); e outra vertical, o que implica uma maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, justiça, educação, trabalho, segurança pública, etc). Desta articulação decorre a terceira premissa que diz respeito à capilaridade destas ações, programas e políticas, levando a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres até os níveis locais de governo, em parceria com os municípios, (SPM, 2011).

Assim, para atingir as premissas do Pacto, o Governo lança através do Decreto 6.387, de 05 de março de 2008, o II Plano Nacional de Política para as Mulheres que ampliou a rede de serviços, que visam atender e combater a violência contra a mulher, incluindo os serviços de saúde (postos e hospitais), de segurança pública (IML e Delegacias comuns), de assistência social (CREAS e CRAS) entre outros, (SPM, 2011).

Portanto diante das diretrizes do II Plano Nacional de Política para as Mulheres e do Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher, esta articulação realizada entre Centro de Defesa e Convivência da Mulher “Mulheres Vivas” e o Juizado de Violência Doméstica da Defensoria Pública de Santo Amaro foi realizada com o objetivo de cumprir o disposto nestes instrumentos, para além de garantir o acesso à justiça, a atuação destas profissionais se voltaram para o comprometimento com os ditames da Política e do Pacto.

A pandemia nos trouxe a certeza de que o enfrentamento a violência contra a mulher e de gênero não se faz somente com o sistema de justiça, mas também com a atuação articulada de intersetorial com outros serviços e equipamentos, que neste cenário se mobilizaram para se reinventar e garantir às mulheres o acesso à justiça, pois sabemos que são as medidas protetivas que podem assegurar às mulheres que estas não venham a serem vítimas de feminicídio, segundo dados da Agência Patrícia Galvão³.



Considerações Finais

Este trabalho não é uma defesa do acesso remoto à Defensoria Pública e muito menos uma defesa para que os serviços socioassistenciais passem a ser utilizados como instrumentos para acesso à justiça. Nossa proposta foi tão somente apresentar o quão importante é a articulação entre os serviços da rede sócio-assistencial e os órgãos do sistema de justiça, para que a população mais carente e vulnerável tenha condições de acessar seus direitos fundamentais.

Essa articulação só foi possível pois a ação integrada foi realizada por profissionais comprometidos com os ditames dos direitos humanos e o que se buscou acima de tudo foi assegurar a dignidade da pessoa humana.

Bibliografia

ANTUNES, Evelise Dias; FISCHER, Frida Marina. *A justiça não pode parar?! Os impactos da COVID-19 na trajetória da política de teletrabalho do Judiciário Federal*. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, v. 45, 2020.

AVON/ IPOS, disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipc.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/Avon-Ipsos-pesquisa-violencia-2011.pdf>

BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014, disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf

BOURDIEU, Pierre. *A Dominação Masculina*, tradução Maria Helena Kühner. - 11ª ed. - Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2012.

CRENSHAW, Kimberle. *Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color*. Stan. L. Rev., v. 43, p. 1241, 1990.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. Boitempo Editorial, 2021.

Dôssie Agência Patrícia Galvão, disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/percepcao-da-sociedade-sobre-violencia-e-assassinatos-de-mulheres-data-popularinstituto-patricia-galvao-2013/>

Dôssie Agência Patrícia Galvão, disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia-em-dados/e-possivel-evitar-o-feminicidio/>

FÁVERO, Eunice Teresinha; MAZUELOS, Elisangela Pereira Queiros. *Serviço social e acesso à justiça—reflexões com base na prática de mediação familiar*. Serviço Social e Saúde, v. 9, n. 1, p. 39-67, 2010.

FONTES, Renato Barbosa; SEGUNDO, Gemilson Soares da Silva. *Enfrentar a COVID-19: desafios políticos e sociais do Estado nos primeiros meses da pandemia*. Latitude, v. 14, n. 2, p. 135-160, 2020

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/pesquisaintegra_0.pdf

HIRATA, Helena. *Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais*. Tempo social, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014. IPEA, disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_feminicidio_leilagarcia.pdf



IPEA, disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf

OKABAYASHI, Nathalia Yuri Tanaka et al. *Violência contra a mulher e feminicídio no Brasil-impacto do isolamento social pela COVID-19*. Brazilian Journal of Health Review, v. 3, n. 3, p. 4511-4531, 2020.

SOUZA SANTOS, B. *Introdução à Sociologia da Administração da Justiça*. In: FARIA, José E. (Org.). *Direito e Justiça – A função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989

Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2005, disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm/pnpm-relatorio.pdf>

Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

SENADO FEDERAL, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/mapa-da-violencia-2012-atualizacao>

SENADO FEDERAL, disponível em:

https://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Violencia_Domestica_contra_a_Mulher_2013.pdf

¹ Disponível em:

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3094#:~:text=Em%20geral%2C%20s%C3%A3o%20atendidas%20pessoas,de%20trabalho%2C%20holerite%20e%20etc.>

² Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2021/abril/pesquisa-mostra-que-82-7-dos-domicilios-brasileiros-tem-acesso-a-internet#:~:text=Nos%20domic%C3%ADlios%20urbanos%2C%20a%20utiliza%C3%A7%C3%A3o,%2C%25%2C%20em%202019.>

³ Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia-em-dados/e-possivel-evitar-o-feminicidio/>



A Governança de Dados como Política Pública: perspectivas da cooperação entre Defensorias e sociedade civil

***Data Governance as Public Policy:
perspectives for cooperation between Defenders and civil society***

Bruno Ricardo Bioni

Diretor da Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa

bioni@dataprivacybr.org

Rafael A. F. Zanatta

Diretor da Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa

zanatta@dataprivacybr.org

Marina Sayuri Kitayama

Pesquisadora da Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa

marina@dataprivacybr.org

Resumo

A implementação de programas de governança de dados pelo sistema de justiça é importante política pública de garantia de direitos fundamentais e de aprimoramento organizacional das instituições. O processo implica na adoção de uma série de medidas de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), de modo que sua execução é de extrema complexidade, principalmente em um cenário em que pouco material foi produzido acerca das particularidades da proteção de dados em relação ao setor público. No caso das Defensorias, por uma série de razões, esse desafio é ainda maior. Mesmo diante disso, o ente tem se apresentado como agente de transformação no que toca a implementação de programas de governança de dados. Atuando em conjunto com organizações da sociedade civil, a Defensoria Pública demonstra as possibilidades que a cooperação pode ter para alavancar esse tipo de política e com ela ir de encontro a seus objetivos institucionais.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Governança de Dados. Política Pública.

Abstract

The implementation of data governance programs by the legal system is an important public policy to guarantee fundamental rights and to improve institutional organization. The process implies the adoption of a series of measures to adapt the agents to the General Data Protection Law (Law 13.709 / 2018), so that its execution is of extreme complexity, especially in a scenario in which little material has been produced about the particularities of data protection in relation to the public sector. In the case of the Public Defenders' Offices, for a number of reasons, this challenge is even greater. Even so, the entity has presented itself as an agent of transformation when it comes to the implementation of data governance programs. Acting in conjunction with civil society associations, the Defender's Offices have been demonstrating the possibilities that cooperation can have to leverage this type of policy and to meet the entity's institutional objectives.

Keywords: Public Defenders' Office. Data Governance. Public Policy.



Introdução

Desde os trabalhos pioneiros de Maria Tereza Sadek, Rogério Arantes e pesquisadores do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, o Judiciário tornou-se objeto de análise para políticas públicas, atraindo atenção das ciências sociais para além do direito¹. Com a criação do Conselho Nacional de Justiça, tornou-se evidente a existência de políticas judiciárias e políticas públicas formuladas especificamente para o sistema de justiça. Nesse campo de estudo das instituições do sistema de justiça, encontra-se uma rica literatura interdisciplinar, por vezes chamada de “sociologia política do direito”².

Partindo dessa tradição de estudos, o presente artigo discute como, diante da complexidade da implementação de políticas públicas no sistema de justiça, torna-se desafiadora e positiva a cooperação entre entes do setor público e da sociedade civil. Em específico, essa análise se pauta sobre a mobilização conjunta das Defensorias Públicas e movimentos da sociedade civil para o desenvolvimento de seu projeto de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Em linhas gerais, entende-se como “projeto de adequação” o processo de cumprimento com a Lei 13.709/2018, que exige uma intensa atividade organizacional para *compreensão* (i) dos fluxos de dados pessoais dentro da organização, (ii) das finalidades legítimas para o uso de dados, (iii) dos fundamentos legais que habilitam o tratamento de dados (chamado de “base legal” nos termos da Lei 13.709/2018) e, ao mesmo tempo, *modificação das práticas administrativas e organizacionais*, em especial com relação à (i) criação de canais de atendimento para cumprimento dos direitos dos titulares com relação aos dados, (ii) nomeação de um encarregado pela proteção de dados pessoais, como exigido pela legislação.

Muitas das análises empíricas aqui apresentadas são originadas do projeto desenvolvido pela Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa³, que conta com a parceria das Defensorias Públicas Estaduais do Rio de Janeiro⁴ e de São Paulo⁵ e do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais⁶. Com as informações coletadas, pretendemos demonstrar como esse tipo de engajamento tem o potencial de ampliar o caráter transformador de uma política pública, tal qual a implementação de programas de governança de dados.

Para tanto, o texto foi dividido em cinco partes. Em um primeiro momento, o artigo explora como a ideia de implementação de políticas públicas “dadocêntricas” tem sido alavancada pelo sistema de justiça como um todo. Na segunda parte, demonstramos por que os programas de governança de dados enquadram-se no conceito de política pública e por que sua execução apresenta um alto grau de complexidade. Na terceira parte, argumentamos como a complexidade dos programas de governança de dados pode ser enfrentada por meio da cooperação entre entes públicos e sociedade civil, tomando como base a matriz teórica da Nova Governança. Em seguida, descrevemos a mobilização das Defensorias Públicas junto a organizações sociais ligadas ao tema da proteção de dados, apresentando os desafios particulares do ente e as razões que corroboram a necessidade de cooperação. Por fim, concluímos que a atuação conjunta entre Defensorias e uma entidade civil tem se mostrado virtuosa da perspectiva de superação de limitações cognitivas para execução de políticas públicas complexas e experimentais⁷ e apontamos de que forma a cooperação incide positivamente sobre os objetivos institucionais da Defensoria Pública.



I. Políticas Públicas no Sistema de Justiça Brasileiro

No ano de 2014, o Ministério da Justiça apresentou durante a audiência pública organizada pelo CNJ um relatório produzido pelo próprio Ministério que indicava os três principais problemas que afligem o sistema de justiça brasileiro: o excesso de processos, a morosidade e a falta de acesso à justiça.⁸ Em 2015, o Brasil atingiu a marca de 100 milhões de processos em tramitação cerca de um processo ativo para cada dois habitantes, quadro que melhorou em comparação aos dados mais recentes⁹. No último relatório Justiça em Números, o sistema de justiça brasileiro parece ter obtido ganhos em termos de eficiência, apesar da litigiosidade continuar crescendo (identificado o aumento da entrada de processos entre os anos de 2018 e 2019), a quantidade de casos solucionados foi 17% maior do que a de entrada de novos processos e o ano de 2019 fechou com cerca de 23 milhões de casos a menos se em comparação a 2015¹⁰. Aponta-se como uma das causas do desafogamento a modernização do sistema, que hoje conta com boa parte dos processos digitalizados¹¹.

Fora as perspectivas de um Judiciário menos moroso e com menor carga acumulada, projetos de inovação tecnológica no sistema de justiça também geram expectativas positivas quanto à ampliação do acesso à justiça. O CNJ tem promovido a agenda de incluir o sistema legal do país na era digital, com o objetivo de promover a inovação para desenvolver estratégias, estudos, metodologias e ações para ampliação da prestação jurisdicional e facilitação do acesso à justiça no Brasil¹². A agenda tem como foco o desenvolvimento de políticas judiciárias relacionadas a eixos de trabalho prioritários para o sistema no contexto atual e o fortalecimento da gestão da informação para formulação de políticas judiciárias baseadas em evidências e gestão por resultados.

Apesar da pauta ganhar maior notoriedade no momento presente, a ideia de desenvolvimento de políticas judiciárias como um dos aspectos centrais da reforma do sistema de justiça já é debatida há mais de uma década¹³. Quando assumiu o cargo de presidente do CNJ, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, trouxe em seu discurso de posse a necessidade de elaboração de políticas públicas abrangentes que resultem na modernização do sistema legal brasileiro¹⁴, colocando essa modernização como meio para, por exemplo, a eliminação das disparidades notadas entre juízos e tribunais dos estados federativos¹⁵. No mesmo discurso, o Ministro ressaltou o processo de informatização total dos órgãos jurisdicionais como uma das políticas mais importantes nesse sentido, o qual aponta ser um facilitador em termos financeiros e operacionais para garantir eficiência, publicidade, entre outros princípios caros à sociedade democrática.

No nível mais geral das políticas judiciárias, nota-se a crescente centralidade das políticas de informatização e uma visão mais estratégica orientada à gestão da informação. Nesse sentido, a formulação de programas de governança de dados enquadra-se em uma reflexão estratégica sobre o papel da informação, incluindo dados pessoais, nas práticas administrativas e na potencialização de atividades dentro de uma organização inserida no sistema de justiça.



II. Programas de governança de dados no sistema de justiça: uma política pública de alta complexidade

Partindo do contexto atual, em que as políticas públicas têm se evidenciado dentro da agenda de reforma e aprimoramento do sistema de justiça, merece destaque uma política de matriz informacional de extrema relevância: a implementação de programas de governança de dados.

O programa em questão refere-se à adoção pelos agentes que realizam o tratamento de dados pessoais de medidas que estabeleçam condições de organização, regime de funcionamento, procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, normas de segurança, padrões técnicos, obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, ações educativas, mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros aspectos relacionados ao tratamento de dados¹⁶.

Portanto, quando pensamos na implementação de políticas de governança de dados, estamos nos referindo a todo um conjunto de medidas, o que implica que sua execução ocasiona um amplo processo de inovação institucional e de revisão de procedimentos e métodos. Isso porque, menos do que propriamente um programa de inclusão de ferramentas digitais, a governança de dados provoca um movimento organizacional. Sua construção exige que os agentes despendam atenção sobre todo o fluxo informacional de seus sistemas e os obriga a revisitar as razões pelas quais realizam determinada coleta, tratamento e compartilhamento de dados, incentivando que se eliminem os processos excessivos e disfuncionais.

A esse respeito, as poucas pesquisas empíricas produzidas sobre o tema indicam que os três maiores gargalos da incorporação da proteção de dados pessoais em organizações, tanto em termos estruturais como comportamentais, são: **i)** o isolamento entre equipes e a falta de comunicação, uma vez que persiste a ideia equivocada de que o programa de governança de dados é tarefa única e exclusiva dos departamentos jurídicos e de segurança da informação; **ii)** o baixo investimento em capacitação, que mesmo após investimentos iniciais pode se manter uma questão quando não há periodicidade no processo, nesse caso, deve-se ter em mente a rotatividade das pessoas que acumularam expertise para a manutenção e ampliação do programas; **iii)** ausência de uma cultura voltada à proteção de dados na organização, isto é, sua internalização como parte da missão e prioridade nas atividades cotidianas¹⁷. Em resumo, os três gargalos convergem para um desafio central: a criação de um processo de aprendizagem organizacional capaz de promover a reestruturação da arquitetura informacional e da forma como todos os envolvidos da instituição lidam com os dados pessoais.

Sob a ótica de uma política informacional e organizacional, a governança de dados apresenta tanto efeitos internos quanto externos. Primeiramente, ela permite que o agente possa rever e avaliar se a maneira como tem operado até então é a mais eficiente, abrindo portas para a estipulação de novas estratégias de uso de dados. Em segundo lugar, a política fornece uma visão mais clara ao controlador sobre as informações que constam em seu próprio banco, o que pode trazer indicativos úteis para questões de planejamento, a partir, por exemplo, da identificação de demandas e estatísticas de produtividade, que poderiam pautar metas anuais, distribuições de tarefas e alocação de servidores de um modo fundamentado em informações concretas e não apenas em impressões pessoais. Em poucas palavras, é uma jornada que deve ser encarada



enquanto uma janela de oportunidade e não como um custo decorrente da aderência à legislação sobre o tema¹⁸.

Duas mentalidades de processo de conformidade à LGPD¹⁹	
Obrigação Legal	Oportunidade
Manutenção e revisão dos processos existentes.	Melhoramento dos processos existentes, automatização e criação de novos usos para fins de política pública.
Análise estanque centrada no diagnóstico de riscos.	Análise dinâmica centrada em que a instituição pode se aprimorar.
Gestão baseada em mitigação de risco.	Gestão baseada na inovação
Reputação com base no medo de sanções.	Reputação com base em dar mais transparência ao uso dos dados.
Desincentivo à inovação no uso dos dados, riscos reputacionais, ampliação da burocracia.	Formas inovadoras de utilização dos dados, educação em direitos através de exemplos sobre o devido tratamento de dados, automatização de processos e redução da burocracia.

Assim como outras políticas públicas, a implementação de programas de governança de dados no sistema de justiça promove ganhos diretos e indiretos em relação à missão institucional desse sistema. Tomando as Defensorias Públicas como exemplo, esses programas estimulam que os entes padronizem seus métodos trabalho, adotem medidas de transparência e conheçam os processos de tratamento de dados, colaborando com uma gestão mais eficiente do trabalho, o que de modo indireto reflete-se na qualidade do serviço público prestado. De modo direto, dois aspectos podem ser ressaltados, o primeiro deles é que a adoção do programa promove uma maior conformidade às previsões da LGPD e, portanto, também ao direito fundamental à proteção de dados.²⁰ O segundo aspecto é que o nível de organização informacional que se desenvolve a partir da implementação de um programa de governança, abre margem para que as Defensorias se utilizem de modo estratégico das informações geradas. A percepção, por exemplo, da existência de diversas demandas semelhantes pode abrir caminhos para a propositura de ações coletivas, assim como pode servir de argumento para pressionar a implementação de políticas públicas ou mesmo servir como suporte probatório perante o judiciário.

Evidentemente, a implementação de programas de governança de dados tem uma particularidade em relação a outros tipos de políticas no sistema de justiça, no caso, esse tipo de programa está relacionado à própria adequação das instituições à LGPD. Aprovada em agosto de 2018 e vigente desde setembro de 2020, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, como seu próprio nome sugere, tem um escopo de aplicação amplo, regulamentando e incidindo sobre todo tipo de tratamento de dados, seja este no setor público ou privado. O capítulo IV da LGPD dispõe sobre a aplicação da Lei em relação ao poder público, estabelecendo, conforme o art. 23º, que o tratamento para esses agentes “deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública,



na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público”. Assim, os entes integrantes do setor público de forma geral, incluindo aqui a própria Defensoria, deverão adequar suas atividades para estar em consonância com as disposições da LGPD. O artigo 23º indica que sua definição de pessoa jurídica de direito público corresponde àquela do art. 1º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)²¹, desse modo, entende-se que há o enquadramento das Defensorias como um dos entes referidos no dispositivo, tendo em vista que, apesar de não ser expressamente citada pela LAI, a própria Defensoria compreende sua subordinação às suas previsões.

Apesar de ser componente do processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados, encarar a governança de dados apenas do ponto de vista legal não é uma alternativa única. Justamente pela potencialidade de transformá-lo em uma verdadeira política pública é que as Defensorias Públicas têm se destacado nesse processo. O que se observou durante este estudo é existência de uma grande preocupação dos órgãos em garantir o respeito aos direitos dos titulares cujos dados são tratados na instituição, com especial atenção aos dados de seus usuários, e de, além disso, tornar sua organização informacional útil para a atuação estratégica, tanto em termos de atividades de gestão, como em termos de suas atividades-fim. Isso é notável em razão da quantidade de eventos sobre LGPD organizados por Defensorias Públicas, o anúncio de estruturação de “encarregados pela proteção de dados pessoais”²² dentro das Defensorias e a participação ativa de Defensorias em ações civis públicas que questionam uso abusivo de dados pessoais na prestação de serviços públicos²³.

A atuação das Defensorias nesse sentido ainda ganha destaque em razão de sua própria missão e atribuição legal, encarregado pela defesa de direitos daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.²⁴ As Defensorias são guardiãs de uma quantidade vultosa de dados pessoais, muitos dos quais sensíveis. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, maneja dados pessoais de mais de um milhão de cidadãos. O perfil do público atendido corresponde também ao perfil daqueles que mais sofrem das lesões causadas pelo uso abusivo de dados pessoais, seja em virtude de processos de tomada de decisões automatizadas discriminatórias, seja em virtude do assédio de empresas que colocam a privacidade de seus consumidores em detrimento do acesso “gratuito” de serviços²⁵. A população assistida, tipicamente marcada por desigualdades e exclusão, tende a ser afetada de forma mais severa pela digitalização da sociedade²⁶. Como argumentado por Virginia Eubanks, populações socialmente vulneráveis são alvo de mais vigilância e controle, alimentando um “feedback looping” de automação e injustiças²⁷. Ao implementar seus programas de governança de dados, as Defensorias quebram com a lógica socioeconômica da privacidade enquanto um “bem de luxo”²⁸. É um quadro exige uma reflexão renovada para as Defensorias sobre as condições de igualdade e uma ordem jurídica justa²⁹.

III. Nova Governança e cooperação da sociedade civil em políticas públicas

A partir dos pontos elencados anteriormente, chegamos a três constatações. A primeira é a de que se formou uma agenda dentro do sistema de justiça de incorporar políticas públicas para fins de melhoria da eficiência. A segunda é a de que a implementação de programas de governança de dados é mais que um meio para cumprir as disposições da LGPD, podendo ser enquadrada



dentro do conceito de política pública. A terceira é a de que as Defensorias têm se colocado como entes do sistema de justiça com grande potencial para alavancar esses programas sob o viés das políticas públicas. Partindo deste último ponto, passaremos a explorar de que forma o engajamento das Defensorias Públicas com organizações da sociedade civil se mostra como positivo para que se torne possível o alcance de seu objetivo.

Como descrito no capítulo anterior, a implementação de um programa de governança de dados envolve um conjunto de medidas e apresenta-se como política de alta complexidade, por essa razão, a cooperação conjunta entre entes do setor público que enfrentam este processo e organizações da sociedade civil se mostra como uma alternativa para sua efetivação. Os desafios da implementação de políticas públicas e o papel da sociedade dentro dessa perspectiva é uma questão amplamente discutida pelas teorias da Nova Governança (*new governance*). Um dos novos paradigmas da administração pública, a Nova Governança, evoca modelos mais participativos de gestão, baseados em redes, co-produção, flexibilidade no uso de instrumentos de gestão³⁰. O ideal por detrás desse novo paradigma é o da introdução de uma dimensão social na gestão pública, considerando que os valores sociais não podem ser exclusivamente tratados a partir da ótica da eficiência econômica dos mercados. O alcance de tais valores sociais se daria a partir do fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade e com a formação de redes interorganizacionais, operacionalizadas com o envolvimento mais amplo e proativo das partes interessadas da sociedade, o que exige um sistema mais colaborativo³¹.

As razões que levam a um novo paradigma da governança pública emergem da caracterização do contexto social organizacional do século XXI, o qual traduz um ambiente multidimensional e dinâmico em que a coprodução se torna intrínseca aos processos e práticas de gestão pública³². A necessidade desse tipo de abordagem mais participativa da sociedade é mais evidente nos casos de governança de sistemas complexos de prestação de serviços ao cidadão. A complexidade do ambiente de atuação das organizações públicas da atualidade, como aquela experienciada pelas Defensorias, demanda soluções igualmente complexas, para as quais as velhas práticas não são suficientes. Essa nova realidade aponta para uma revisão de tais práticas de gestão e governança públicas, trazendo à tona a importância da modernização como elemento essencial à criação de valor público.

Como argumentado por estudiosos como David Trubek e John Braithwaite,³³ é certo que a Nova Governança encontra desafios particulares em democracias instáveis e sociedades que não possuem uma estrutura robusta de organizações da sociedade civil, dificultando práticas mais experimentais e responsivas, mas isso não impede que, nessas sociedades, o poder público busque a cooperação com outros agentes para superação de limitações cognitivas na compreensão dos problemas de políticas públicas e na coordenação estatal de ações que estruturam políticas complexas.

É nesse sentido de enfrentamento de um grande desafio relativo à implementação de uma ambiciosa e necessária política pública, como um programa de governança de dados, que o engajamento das Defensorias Públicas junto a entidades da sociedade civil tem se mostrado de forma positiva. Identificamos durante a realização do projeto em parceria com as Defensorias Públicas dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo enormes avanços e grandes perspectivas no que toca a implementação de um programa de governança de dados, isso não só restrito às



Defensorias Estaduais oficialmente conveniadas, mas também em todas as regiões do país, justamente pelo grau de capilaridade que esse tipo de atuação conjunta permite.

IV. Governança de dados, um desafio particular às Defensorias Públicas

O projeto que fornece parte do material empírico que sustenta o presente artigo atua em duas frentes, uma de capacitação das Defensorias para manejar o tema da proteção de dados e, outra, de acompanhamento da implementação de programas de governança de dados. Um dos seus objetivos é que as Defensorias estejam aptas para lidar com casos que digam respeito à defesa do direito fundamental à proteção de dados. Para além disso, outro objetivo central é o de alinhar a perspectiva de adequação à LGPD com a promoção de políticas públicas, ou seja, incentivar que o ente não somente atue em conformidade com a lei, mas que também possa com isso ampliar sua capacidade de cumprir sua missão institucional.

É nesse sentido que a colaboração público-privada se mostra importante. Os objetivos não são o de ensinar um modelo de governança pronto às Defensorias ou forçar a incorporação de modelos forjados no Setor Privado. Pelo contrário, a ideia é que haja uma junção de conhecimentos para a construção de uma metodologia que seja adequada às Defensorias de um modo geral, para que cada uma, em suas particularidades, possa criar seu próprio programa de governança de dados. Outro ponto positivo, é que a cooperação se retroalimenta e se difunde, pois, a aproximação de instituições da sociedade civil da realidade das Defensorias, permite que essas instituições produzam mais materiais e conhecimentos que sirvam às necessidades do setor público, o que cria capilaridade a projetos que a priori ficam restritos à poucos agentes. No caso da parceria da Associação Data Privacy e das DPEs RJ e SP, houve uma abertura de portas para difusão em outras Defensorias³⁴.

Impossibilidade de transplante de matrizes do setor privado

Um dos primeiros pontos positivos do engajamento entre as Defensorias e a sociedade civil foi o enfrentamento da ausência de um exemplo de governança de dados dentro das instituições que compõem o sistema de justiça.³⁵ Apesar de muitos conteúdos serem produzidos para tratar da proteção de dados na esfera privada, até o presente momento, pouco material foi produzido no que diz respeito à proteção de dados e as especificidades do poder público³⁶, com exceção dos trabalhos de Miriam Wimmer, que reconhecem que “no setor público, o tratamento de dados pessoais não se inicia, em geral, a partir de uma decisão voluntária do titular, mas como decorrência das exigências do próprio pacto social”³⁷. Considerando não ser adequado o simples transplante das teorias, doutrinas e entendimentos próprios do setor privado para dentro da organização estatal, há para os entes públicos um esforço extra de compreensão dos impactos e deveres originados pelas normativas da proteção de dados.

Mesmo sem diferenciar as dificuldades entre o setor público e privado, a matéria, enquanto uma novidade no contexto brasileiro, traz um cenário de incertezas gerais experimentado por todos aqueles a quem a lei se aplica. No momento presente, existe uma série de especulações sobre como a ANPD se posicionará a respeito de determinadas matérias e até dúvidas acerca de quais outros órgãos terão competência para decidir impasses, litígios e



inobservâncias à lei. A Autoridade publicou em janeiro de 2021, sua agenda regulatória para o próximo biênio, o documento prevê iniciativas normativas sobre temas relevantes como os direitos dos titulares, regras de notificação e comunicação à ANPD, o encarregado, entre outros, questões estas que todo agente de tratamento deve estar atento³⁸.

Apesar de se tratar de um cenário generalizado de insegurança jurídica, reafirmamos que os desafios são ainda maiores em relação às instituições públicas. Os efeitos da globalização já haviam forçado alguns entes privados a se adaptarem a normativas de proteção de dados no âmbito internacional, tais como a GDPR³⁹ e instruções da OCDE⁴⁰. Apesar de empresas de atuação local não terem passado por esse processo em um primeiro momento, fato é que muito conhecimento se formou sobre as dinâmicas da proteção de dados dentro das perspectivas dos agentes privados. Isso traz duas consequências: o mercado possui mais material para guiar suas práticas e os aplicadores da lei possuem mais material para guiar e fiscalizar as práticas do mercado. No que diz respeito às instituições públicas, o cenário é muito mais incerto.

Diante da escassez de ferramentas teóricas e movimentos de liderança no campo da proteção de dados para o setor público, a cooperação com movimentos da sociedade civil inteirados na matéria se mostra como uma saída que viabiliza a consecução de um projeto de implementação de um programa de governança de dados. Assim, o que se busca alcançar não é transplante do privado para o público, mas a construção de conjunta de conhecimentos e trocas de experiências para que se possa garantir que os entes públicos consigam, por si mesmos, identificar quais os seus pontos mais sensíveis e para que a sociedade civil possa ajudar nessa descoberta e colaborar com soluções. Em um paralelo com o debate do direito comparado sobre “transplantes jurídicos”⁴¹, defendemos a impossibilidade dos transplantes de metodologias de conformidade com a LGPD do setor privado para o público, como se “culturas jurídicas” distintas pudessem utilizar os mesmos instrumentos jurídicos, criados a partir de contextos radicalmente diferentes.

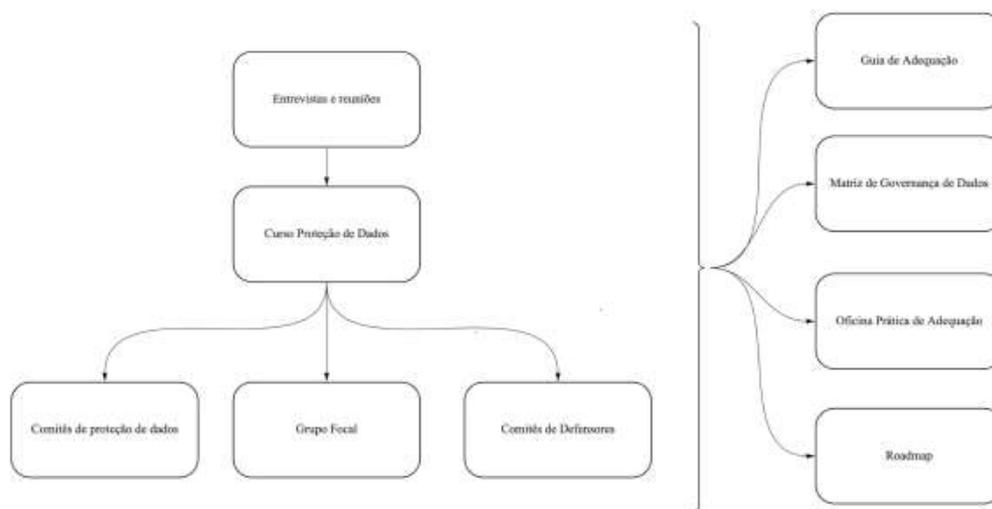
Nesse sentido, as perspectivas trazidas a respeito de uma nova governança pública se distanciam das ideias do paradigma administrativo irmão, a nova gestão pública⁴², a qual promove a ideia de absorção de métodos de gestão do setor privado pelo setor público. Trata-se da inclusão daqueles interessados no tema dentro da execução das políticas com o objetivo de construção conjunta a partir da troca de conhecimentos e experiências.

Como exemplo de colaboração e construção conjunta, dentro do trabalho em desenvolvimento entre a Associação Data Privacy e as Defensorias Estaduais, podemos indicar a forma como foi estruturado o curso extensivo de proteção de dados para integrantes das Defensorias. Os cursos de proteção de dados em geral voltam-se exclusivamente para o setor privado, por isso, os exemplos, os estudos de casos e a literatura costumam estar sempre direcionados à realidade corporativa. Identificando que seria importante capacitar os defensores a partir da aplicação da proteção de dados em sua realidade, houve uma extensa modulação metodológica para construção de um curso que trouxesse exemplos e atividades práticas coerentes com o dia a dia das Defensorias. Foram realizadas inúmeras reuniões com coordenadores e Defensores Públicos Gerais das DPes, houve um processo de revisão bibliográfica sobre o funcionamento e a história das Defensorias e, além disso, foi conduzida uma série de entrevistas semiestruturadas com integrantes de diferentes setores dos órgãos. Com esse processo,



identificamos um ganho duplo, por um lado os defensores foram convidados durante o curso a refletir sobre questões que realmente dizem respeito aos seus trabalhos cotidianos, o que traz um ganho de aprendizagem muito maior, e, por outro, isso forneceu novos insumos para que os pesquisadores da Associação compreendessem a realidade das Defensorias e os maiores desafios no que toca a proteção de dados na instituição.

Diferentemente de metodologia majoritariamente adotada no setor privado em que o principal instrumento para mapear os fluxos de dados se dá através de entrevistas com áreas estratégicas e preenchimentos de formulários semiestruturados, percebeu-se que o curso de capacitação, desde que formatado em uma metodologia ativa de aprendizado, é tão senão mais potente que tais ferramentas. Ao longo das atividades práticas e resolução de casos, os defensores e servidores não apenas relatavam, mas, também, já propunham soluções e conexões com outras áreas e outros processos também afetados, ainda que não como o objeto principal da atividade. Uma posição ativa e menos reativa que tornou, inclusive, mais ágeis as discussões travadas nos Comitês de Governança, formado em sua grande maioria por participantes do curso, que já tinham vislumbrado os principais gargalos e vulnerabilidades do fluxo de dados das Defensorias nas atividades de simulação.



Diferenças estruturais entre Defensorias

Uma segunda especificidade que toca às Defensorias é a forma particular de organização interna de cada ente e de cada órgão. Apesar de utilizarmos o termo Defensorias de uma forma ampla para nos referirmos às Defensorias da União, do Distrito Federal e das diversas Defensorias Estaduais, a estruturação e a organização de cada um desses entes se dá de uma forma bastante particular. Defensorias Públicas como a do Rio de Janeiro, atuam há mais de 50 anos⁴³, enquanto



outras como a de São Paulo há pouco mais de 15⁴⁴, em estados como o Paraná o número de Defensores por habitante chega a quase 100 mil, enquanto em Roraima, o número é de cerca de 13 mil⁴⁵.

Fora isso, há de se considerar também a autonomia funcional e administrativa das Defensorias. A autonomia nos dois aspectos serve para garantir às Defensorias Públicas o exercício de suas funções de modo livre de ingerências de qualquer outro órgão do Estado⁴⁶, a previsão as protege de pressões políticas e desvios de sua missão institucional. Garantia distinta, mas correlata é a independência funcional dos Defensores Públicos, prevista no art. 3º da Lei Complementar nº 80/94, que conhece aos Defensores a liberdade para atuar conforme seu melhor julgamento e convicção profissional. A autonomia e a independência colaboram com o cumprimento da missão institucional das Defensorias, e ocasionam, também, particularidades organizacionais entre elas e outros órgãos.

A consequência disso é que não podemos falar simplesmente na criação de um único modelo de governança de dados que servirá adequadamente para todas as Defensorias. O desafio que surge, portanto, é muito maior, pois envolve a construção de metodologias que permitam que cada um desses órgãos compreenda adequadamente como desenvolver seus próprios programas. Nesse sentido que os materiais que têm sido produzidos conjuntamente entre as Defensorias e a Associação de pesquisa possuem como foco não a formulação de um passo a passo do que deve ser feito, mas os relatos dos desafios e soluções observados durante o acompanhamento do trabalho dos comitês de proteção de dados e, também, metodologias possíveis a serem adotadas para que as Defensorias, compreendendo sua realidade, possa construir um programa de governança de dados.

Capacitação e papel educacional

As possibilidades em termos de conscientização e de capilaridade de difusão de conhecimentos são outro ponto positivo que pode ser alavancado pela atuação conjunta das Defensorias e entidades da sociedade civil. A cooperação ajuda, por exemplo, que a rede de contatos de pessoas engajadas no tema seja ampliada, o que faz surgir oportunidades para criação de eventos e para a formação de grupos específicos de construção de materiais, abrindo espaços para o compartilhamento de experiências. Criam-se também, oportunidades para capacitação dos profissionais. Neste projeto de parceria, desenvolvemos um eixo educacional, composto por um curso extensivo, um curso EAD e a perspectiva de realização de seminários de aprendizagem horizontal. Esse processo de capacitação dos integrantes permite que eles colaborem com a construção de materiais didáticos que servirão de insumo para outras Defensorias pelo país. No primeiro semestre de 2021, lançamos um guia de primeiros passos para a adequação das Defensorias à LGPD, elaborado junto a um grupo focal de alunos de diferentes Defensorias que realizaram o curso extensivo. As perspectivas são de que no futuro sejam ainda produzidos uma matriz de governança de dados adaptada à realidade das Defensorias e um roadmap condensando as experiências de todo o projeto de parceria.

O engajamento também traz resultados da perspectiva externa aos órgãos. As Defensorias têm promovido discussões abertas ao público, webinars e palestras que se designam não somente



à Defensores, mas a outros membros do setor público. Como exemplo de alguns eventos que foram promovidos como fruto desta parceria mencionamos os seminários: “Defensoria Pública: novos desafios”⁴⁷, “Reflexões sobre a Lei Geral de Proteção de Dados e a atuação das Defensorias Públicas”⁴⁸, “Proteção de Dados Pessoais e o papel das Defensorias Públicas”⁴⁹ e “LGPD e acesso à justiça, da teoria à prática”⁵⁰.

Fora isso, as Defensorias também têm se preocupado com seu papel de promover a educação em direitos para a população. Nas reuniões de acompanhamento dos comitês de proteção de dados, algo ressaltado diversas vezes foi a importância da adequação da Defensoria como forma de se dar exemplo, mostrando aos usuários da instituição que a proteção de seus dados deve ser considerada por todo e qualquer outro agente de tratamento. Quando discutia a respeito da criação de uma página específica para o seu órgão encarregado, a Defensoria Pública de São Paulo frisou esse aspecto, valorando a ideia de transparência e facilidade para que o usuário faça valer seu direito à proteção de dados.

Em síntese, o debate sobre a proteção de dados pessoais nas Defensorias Públicas deve levar em consideração (i) a impossibilidade dos transplantes de metodologias do setor privado para o setor público, (ii) as diferenças estruturais *entre Defensorias*, rompendo com a ideia de algo monolítico e (iii) as oportunidades de experimentação e capacitação, promovendo aprendizados horizontais *entre Defensorias*. As políticas públicas no sistema de justiça podem aproveitar o potencial de aprendizado horizontal e experimentação, sem necessariamente um nódulo central de coordenação, controle e irradiação normativa.⁵¹

V. Conclusão

A partir do projeto analisado, concluímos que a atuação conjunta entre Defensorias e sociedade civil tem colaborado para o enfrentamento daqueles previamente identificados como os três grandes gargalos da incorporação da proteção de dados em organizações. No que toca o *isolamento entre equipes e falta de comunicação*, essa atuação promoveu o engajamento multissetorial dentro da instituição, incorporando integrantes de diferentes áreas de atuação nos cursos de capacitação promovidos e também nos grupos e comitês de formulação de documentos de apoio e eventos. Em relação aos *investimentos em capacitação*, a cooperação não só permitiu que integrantes das Defensorias tivessem acesso a cursos e materiais como, também, desencadeou processos em que os próprios órgãos promovem seminários e trocam entre si experiências em uma rede de apoio inter-regional. Por fim, a *ausência de um clima institucional* voltado à proteção de dados foi enfrentada com o constante diálogo entre o setor de gestão das Defensorias e a Associação, que juntos construíram uma perspectiva de projeto que fosse adequada a realidade do ente e que promovesse a ideia de que a adequação da LGPD não é apenas uma questão de conformação legal, mas um trabalho com o potencial colaborar com o alcance da missão institucional das Defensorias.

A atuação conjunta entre as Defensorias e uma organização da sociedade civil para a incorporação de uma política pública de alta complexidade como um programa de governança de dados tem se mostrado de forma benéfica ao ampliar o alcance da política e ampliar sua capacidade de transformação, indo de encontro com a missão institucional das Defensorias. Do



ponto de vista do potencial que um programa de governança possui sobre a eficiência administrativa, há os impactos internos de melhoria organizacional da gestão interna e, também, os impactos externos em termos da qualidade e alcance do serviço prestado. No mesmo sentido, a governança de dados possibilita que a administração tenha mais facilidade para automatizar sistemas e para tomar decisões baseadas em dados. Isso traz ganhos em termos de eficiência, o que de modo indireto implica também na qualidade do serviço. De forma direta, a capacidade da Defensoria de perceber com fidedignidade o trabalho realizado pelo ente como um todo abre espaços para que ela utilize tais informações para atuar estrategicamente sob demandas, como por meio de ações civis públicas e coletivas ou mesmo se utilizando dos dados gerados pelos seus sistemas para apontar a existência de um determinado problema ao executivo, pressionando a execução de determinada política pública.

Essa perspectiva de ganhos de gestão é um dos pontos que norteou a estruturação do projeto de parceria entre a Associação de Pesquisa e as Defensorias Estaduais. Com base em experiências prévias e conhecimentos da Associação acerca de outros casos de sucesso em que instituições obtiveram melhorias organizacionais a partir da implementação de programas de governança de dados, foi possível construir conjuntamente com as Defensorias um plano de trabalho que incorporasse a perspectiva da eficiência administrativa. A existência de cursos com atividades práticas permite que sejam exploradas diferentes formas de utilização das informações como meios de garantir uma administração guiada por dados. Do mesmo modo, o trabalho contínuo de acompanhamento das reuniões junto aos comitês de proteção de dados, permite que pesquisadores compreendam as particularidades dos desafios de uma defensoria e possam colaborar com a construção conjunta de soluções e com sua divulgação.

Ainda no que diz respeito ao alcance dos objetivos das Defensorias, é necessário lembrar que a governança de dados está diretamente relacionada à tutela dos direitos à privacidade e à proteção de dados dos usuários desse serviço público. As Defensorias realizam milhões de atendimentos anualmente e possuem sob sua guarda e confiança informações das mais diversas de seus usuários, público que pela própria atribuição das Defensorias encontra-se em algum tipo de situação de vulnerabilidade, seja econômica ou social. Isso traz duas implicações, que os titulares que compõem a base de dados das Defensorias correspondem em boa medida ao público que mais sofre violações de seus direitos à privacidade e proteção de dados e, também, que para essa população a Defensoria é a única alternativa a qual podem recorrer a fim de buscar a defesa de seus direitos. Em razão do volume e do potencial discriminatório das informações que compõem o banco de dados das Defensorias, o cuidado com o manejo e a segurança das informações deve ser redobrada. Para além do risco ou do dano em si, há ainda a perspectiva de uma relação de confiança. O usuário da Defensoria não pode ficar sujeito à uma menor proteção de suas informações pessoais, primeiro por ser este um direito, segundo, porque na maioria das vezes buscar outro serviço não é uma opção.

Por tudo isso, conclui-se existir um grande potencial para que as Defensorias transformem seu processo de conformação à LGPD em uma verdadeira política pública. Essa política se desenrola ao garantir o tratamento de dados adequado dos usuários, mas vai além, criando espaços para que a reestruturação organizacional alavanque outros processos que vão de encontro com a missão institucional dos entes e com os princípios da administração pública. Considerando que



esta é uma abordagem ainda pouco explorada e cuja execução não é simples, a cooperação junto a organizações da sociedade civil é bem-vinda, hipótese esta até então corroborada pelos resultados obtidos no projeto.

Bibliografia

BIONI, Bruno Ricardo. *Inovar pela lei*. GV EXECUTIVO, v. 18, n. 4, p. 30-33, 2019.

BRAITHWAITE, John. *Responsive regulation and developing economies*. World Development, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

Conselho Nacional de Justiça. *Gilmar Mendes assume presidência do CNJ*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gilmar-mendes-assume-presidencia-do-cnj/>

Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2020*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf

Conselho Nacional de Justiça. PB: *Judiciário conclui digitalização de mais de 44 mi de páginas de processos*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pb-judiciario-conclui-digitalizacao-de-mais-de-44-milhoes-de-paginas-de-processos/>

Conselho Nacional de Justiça. *Projetos de inovação promoverão efetividade e ampliação do acesso à justiça no Brasil*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/inovacao-promoverao-efetividade-e-ampliacao-do-acesso-a-justica-no-brasil/>

Consultor Jurídico. *Brasil atinge a marca de 100 milhões de processos em tramitação na Justiça*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-15/brasil-atinge-marca-100-milhoes-processos-tramitacao>

DA SILVA, Jeovan Assis; DE ABREU, Pedro; FLORÊNCIO, Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 2, p. 119-136, 2011.

DA SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 2a ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

EUBANKS, Virginia. *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press, 2018.

FONTAINHA, Fernando; DE OLIVEIRA, Fabiana Luci; VERONESE, Alexandre. Por uma sociologia política do direito no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 11, p. 29-47, 2017.

FORD, Cristie. *New Governance in the Teeth of Human Frailty: lessons from financial regulation*. *Wisconsin Law Review*, n. 441, 2010.

GERALDO, Pedro Barros; FONTAINHA, Fernando; VERONESE, Alexandre. Sociologia empírica do direito: Uma introdução. *Revista Ética e Filosofia Política*, v. 2, n. 12, 2010.



HOWLETT, Michael. *Designing public policies: Principles and Instruments*. London: Routledge, 2019.

HUITEMA, Dave et al. *Policy experimentation: core concepts, political dynamics, governance and impacts*. *Policy Sciences*, v. 51, n. 2, p. 143-159, 2018.

LEGRAND, Pierre. *The impossibility of 'legal transplants'*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 4, n. 2, p. 111-124, 1997. EWALD, William. *Comparative jurisprudence (II): the logic of legal transplants*. *The American Journal of Comparative Law*, v. 43, n. 4, p. 489-510, 1995.

LOPES, José Reinaldo de Lima; FILHO, Roberto Freitas. *Law and Society in Brazil at the crossroads: a review*. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 10, p. 91-103, 2014.

MIGALHAS. *Acesso à Justiça. Paraná é o Estado com menos defensores públicos por habitante no Brasil*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/318863/parana-e-o-estado-com-menos-defensores-publicos-por-habitante-no-brasil>

Migalhas. *MJ aponta principais problemas do Judiciário brasileiro*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/195678/mj-aponta-principais-problemas-do-judiciario-brasileiro>

MURTA, João. *Descontinuidade na administração judiciária*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

O'NEIL, Cathy. *Algoritmos de Destruição em Massa: Como o Big Data Aumenta a Desigualdade e Ameaça à Democracia*. Trad. Rafael Abraham. 1 ed. Santo André, SP: Rua do Sabão, 2020.

PAPACHARISSI, Zizi. *Privacy as a luxury commodity*. *First Monday*, 2010.

PESTOFF, Victor e BRANDSEN, Taco. *Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?* In: Osborne, Stephen P. "The new public governance?" Routledge: 2010.

Portal G1. *Defensoria Pública cobra na Justiça informações do Metrô de SP sobre câmeras de reconhecimento facial*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/02/11/defensoria-publica-cobra-na-justica-informacoes-do-metro-de-sp-sobre-cameras-de-reconhecimento-facial.ghtml>

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DE PAULA MACHADO, José Alberto Oliveira. *Acesso à Justiça e a Defensoria Pública na América Latina: democratização de direitos como desenvolvimento*. *Direito e Desenvolvimento*, v. 8, n. 1, p. 89-106, 2017.

SADEK, Maria Tereza. *A Defensoria Pública no sistema de justiça brasileiro*. São Paulo: APADEP em Notícias, p. 2-2, 2008.

SADEK, Maria Tereza. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. *Revista USP*, n. 101, p. 55-66, 2014.



SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: visão da sociedade. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 65, n. 198, p. 271-279, 2008.

SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas*. Estudos avançados, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.

SILVA, Michelle Valéria Macedo et al. *Direitos humanos. Acesso à justiça. Defensoria pública. Pobreza. Exclusão social*. Revista da Defensoria Pública da União, n. 06, 2013.

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. *Toward a New Law and Development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions*. *World Bank Legal Rev.*, v. 4, p. 281, 2013.

TRUBEK, David M.; TRUBEK, Louise G. New governance & (and) legal regulation: Complementarity, rivalry, and transformation. *Colum. J. Eur. L.*, v. 13, p. 539, 2006.

WALDMAN, Ari Ezra. *Designing without privacy*. *Hous. L. Rev.*, v. 55, p. 659, 2017.

WIESEL, Fredrika; MODELL, Sven. *From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism*. *Financial Accountability & Management*, v. 30, n. 2, p. 175-205, 2014.

WIMMER, Miriam. *O Regime Jurídico do Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público*. In: BIONI, Bruno; SCHERTEL, Laura; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo; RODRIGUES, Otavio. *Tratado de Proteção de Dados*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 276.

WIMMER, Miriam. *Proteção de dados pessoais no poder público: incidência, bases legais e especificidades*. *Revista dos Advogados da AASP*, n. 144, nov., 2019, p. 127.

¹ SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas*. Estudos avançados, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: visão da sociedade. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 65, n. 198, p. 271-279, 2008.

² GERALDO, Pedro Barros; FONTAINHA, Fernando; VERONESE, Alexandre. Sociologia empírica do direito: Uma introdução. *Revista Ética e Filosofia Política*, v. 2, n. 12, 2010. LOPES, José Reinaldo de Lima; FILHO, Roberto Freitas. Law and Society in Brazil at the crossroads: a review. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 10, p. 91-103, 2014. FONTAINHA, Fernando; DE OLIVEIRA, Fabiana Luci; VERONESE, Alexandre. Por uma sociologia política do direito no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 11, p. 29-47, 2017.

³ Ver: <https://www.dataprivacybr.org/projeto-defensorias/>

⁴ Ver: <http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/Doe/2020.09.28.pdf>

⁵ Ver:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2020%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fsetembro%2f05%2fpag_0061_3b88308dff6d7040a058c93f0f9d31bf.pdf&pagina=61&data=05/09/2020&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100061

⁶ DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Defensoria Pública-Geral. *Acordo De Cooperação N° 2/2021*. Processo: 00401-00003839/2021-29 Doc. SEI/GDF 57821789. Brasília, março 2021.



⁷ Ver, em especial, o capítulo 12 ("Traditional policy styles and contemporary design trends") do livro *Designing Public Policies* do Prof. Michael P. Howlett, diretor de pesquisa no Departamento de Ciência Política da Universidade Simon Fraser no Canadá. "It has been argued in many circles that in response to the increased complexity of society and the international environment, governments in many countries in Western Europe, in particular, have turned away from the use of a relatively limited number of traditional, more or less command-and-control oriented, 'substantive' policy tools such as public enterprises, regulatory agencies, subsidies and exhortation and begun to increasingly use their organizational resources to support a different set of 'procedural' tools such as government reorganizations, reviews and inquiries, government-NGO partnerships and stakeholder consultation. These all act to guide or steer policy processes in the direction the government wishes through the manipulation of policy actors and their interrelationships and constitute a 'new governance' system". HOWLETT, Michael. *Designing public policies: Principles and Instruments*. London: Routledge, 2019.

⁸ Migalhas. *MJ aponta principais problemas do Judiciário brasileiro*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/195678/mj-aponta-principais-problemas-do-judiciario-brasileiro>

⁹ Consultor Jurídico. *Brasil atinge a marca de 100 milhões de processos em tramitação na Justiça*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-15/brasil-atinge-marca-100-milhoes-processos-tramitacao>

¹⁰ Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2020*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf

¹¹ Conselho Nacional de Justiça. PB: Judiciário conclui digitalização de mais de 44 mi de páginas de processos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pb-judiciario-conclui-digitalizacao-de-mais-de-44-milhoes-de-paginas-de-processos/>

¹² Conselho Nacional de Justiça. *Projetos de inovação promoverão efetividade e ampliação do acesso à justiça no Brasil*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/inovacao-promoverao-efetividade-e-ampliacao-do-acesso-a-justica-no-brasil/>

¹³ Já se argumentou que, a partir das especificidades da Justiça brasileira, o CNJ assume um papel central de concepção e elaboração de políticas para incrementar a atuação jurisdicional e torná-la mais célere, efetiva e responsiva às necessidades sociais. DA SILVA, Jeovan Assis; DE ABREU, Pedro; FLORÊNCIO, Lima. *Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas*. Revista do Serviço Público, v. 62, n. 2, p. 119-136, 2011.

¹⁴ Conselho Nacional de Justiça. *Gilmar Mendes assume presidência do CNJ*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gilmar-mendes-assume-presidencia-do-cnj/>

¹⁵ João Murta argumenta que, enquanto Ellen Gracie Northfleet deu forte ênfase à informatização e padronização das informações em sua gestão no Conselho Nacional de Justiça, Gilmar Mendes privilegiou a formulação de políticas de gestão e estabeleceu metas de produtividade, incluindo o uso instrumental da informatização. MURTA, João. *Descontinuidade na administração judiciária*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

¹⁶ CONGRESSO NACIONAL. *Lei Geral de Proteção de Dados*. Lei nº 13.709/2018, art. 50. Brasília, 2018.

¹⁷ WALDMAN, Ari Ezra. *Designing without privacy*. Hous. L. Rev., v. 55, p. 659, 2017.

¹⁸ BIONI, Bruno Ricardo. *Inovar pela lei*. GV EXECUTIVO, v. 18, n. 4, p. 30-33, 2019.

¹⁹ Tabela adaptada de: BIONI, Bruno Ricardo. *Inovar pela lei*. GV EXECUTIVO, v. 18, n. 4, p. 30-33, 2019.

²⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Voto da Relatora, MIN. ROSA WEBER. Ações Diretas de Inconstitucionalidade número 6387, 6388, 6389, 6390 e 6393. Julgamento de liminar com pedido de suspensão dos efeitos da Medida Provisória n. 954/2020. DJe. 07.05.2020.

²¹ Há uma confluência entre LAI e LGPD, de modo a se construir uma narrativa que alie transparência e proteção. A LGPD faz referência explícita à LAI para operacionalizar o exercício de direitos nela previstos perante o poder público. WIMMER, Miriam. *O Regime Jurídico do Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público*. In: BIONI, Bruno; SCHERTEL, Laura; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo; RODRIGUES, Otavio. *Tratado de Proteção de Dados*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 276.



²² Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *Ato Normativo DPG nº 183, de 21 de setembro de 2020*. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=91034&idModulo=9788>

²³ Portal G1. *Defensoria Pública cobra na Justiça informações do Metrô de SP sobre câmeras de reconhecimento facial*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/02/11/defensoria-publica-cobra-na-justica-informacoes-do-metro-de-sp-sobre-cameras-de-reconhecimento-facial.ghtml>

²⁴ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DE PAULA MACHADO, José Alberto Oliveira. Acesso à Justiça e a Defensoria Pública na América Latina: democratização de direitos como desenvolvimento. *Direito e Desenvolvimento*, v. 8, n. 1, p. 89-106, 2017.

²⁵ O'NEIL, Cathy. *Algoritmos de Destruição em Massa: Como o Big Data Aumenta a Desigualdade e Ameaça à Democracia*. Trad. Rafael Abraham. 1 ed. Santo André, SP: Rua do Sabão, 2020.

²⁶ SILVA, Michelle Valéria Macedo et al. *Direitos humanos. Acesso à justiça. Defensoria pública. Pobreza. Exclusão social*. Revista da Defensoria Pública da União, n. 06, 2013.

²⁷ EUBANKS, Virginia. *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press, 2018.

²⁸ A expressão é emprestada do artigo: PAPACHARISSI, Zizi. *Privacy as a luxury commodity*. First Monday, 2010.

²⁹ SADEK, Maria Tereza. *A Defensoria Pública no sistema de justiça brasileiro*. São Paulo: APADEP em Notícias, p. 2-2, 2008. SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, n. 101, p. 55-66, 2014.

³⁰ FORD, Cristie. *New Governance in the Teeth of Human Frailty: lessons from financial regulation*. *Wisconsin Law Review*, n. 441, 2010, p. 445.

³¹ PESTOFF, Victor e BRANDSEN, Taco. Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? In: Osborne, Stephen P. "The new public governance? Routledge: 2010, p. 223-236.

³² TRUBEK, David M.; TRUBEK, Louise G. New governance & (and) legal regulation: Complementarity, rivalry, and transformation. *Colum. J. Eur. L.*, v. 13, p. 539, 2006.

³³ BRAITHWAITE, John. *Responsive regulation and developing economies*. *World Development*, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006. TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. *Toward a New Law and Development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions*. *World Bank Legal Rev.*, v. 4, p. 281, 2013.

³⁴ Participaram do Curso extensivo de Proteção de Dados integrantes de catorze diferentes Defensorias de todas as cinco regiões do Brasil e o Grupo Focal de construção do Guia de Adequação à LGPD conta com a participação de integrantes de cinco Defensorias. Ainda, no que se refere à parceria junto ao Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais, foram distribuídas 120 vagas para realização do curso EAD da Data Privacy Brasil de Ensino, vagas estas que contemplaram integrantes de 21 Defensorias Públicas distintas, envolvendo as unidades federativas de: AC, AL, AM, BA, DF, ES, GO, MA, MT, MS, MG, PB, PI, RJ, RN, RS, RO, SC, SP, SE e TO

³⁵ Cabe aqui a ressalva acerca dos esforços e conquistas advindos das ações do CNJ. Ver: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria Nº 62 de 23/02/2021. Altera a Portaria nº 212/2020, que institui o Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos e de propostas voltadas à adequação dos tribunais à Lei Geral de Proteção de Dados e dá outras providências. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação Nº 73 de 20/08/2020. DJe/CNJ nº 272/2020, em 21/08/2020, p. 9-11.

³⁶ Dentre os materiais disponíveis no momento, podemos citar os guias produzidos pelo Governo Federal. GOVERNO FEDERAL, Comitê Central de Governança de Dados. Guia De Boas Práticas, Lei Geral De Proteção de Dados (LGPD). Agosto de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/GuiaLGPD.pdf>. Ver também: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guias-operacionais-para-adequacao-a-lgpd>

³⁷ WIMMER, Miriam. *Proteção de dados pessoais no poder público: incidência, bases legais e especificidades*. *Revista dos Advogados da AASP*, n. 144, nov., 2019, p. 127.



³⁸ AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021. *Torna pública a agenda regulatória para o biênio 2021-2022*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-27-de-janeiro-de-2021-301143313>

³⁹ O General Data Protection Regulation, Regulamento 2016/679 da União Europeia, é a normativa do direito europeu sobre privacidade e proteção de dados pessoais promulgada em 2018. Ver: <https://gdpr-info.eu/>

⁴⁰ Sigla para Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ente intergovernamental, fundado em 1961 com o propósito de estimular o progresso econômico e o comércio mundial. Ver: <https://www.oecd.org/>

⁴¹ LEGRAND, Pierre. *The impossibility of 'legal transplants'*. Maastricht Journal of European and Comparative Law, v. 4, n. 2, p. 111-124, 1997. EWALD, William. Comparative jurisprudence (II): the logic of legal transplants. The American Journal of Comparative Law, v. 43, n. 4, p. 489-510, 1995.

⁴² WIESEL, Fredrika; MODELL, Sven. *From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism*. Financial Accountability & Management, v. 30, n. 2, p. 175-205, 2014.

⁴³ Ver: <https://defensoria.rj.def.br/Institucional/historia>

⁴⁴ ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Complementar Estadual nº 988, de 9 de janeiro de 2006. *Organiza a Defensoria Pública do Estado, institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado*. Disponível: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>

⁴⁵ MIGALHAS. Acesso à Justiça. *Paraná é o Estado com menos defensores públicos por habitante no Brasil*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/318863/parana-e-o-estado-com-menos-defensores-publicos-por-habitante-no-brasil>

⁴⁶ DA SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 2a ed. São Paulo, Malheiros, 2006. p. 615

⁴⁷ Ver: <https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/webinar-anadef-enadpu-defensoria-publica-novos-desafios.html>

⁴⁸ Evento organizado pela Escola Nacional da Defensoria Pública da União, realizado em 28 de agosto de 2020.

⁴⁹ Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=Cgc7QALFHZs&feature=youtu.be>

⁵⁰ Evento organizado pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, realizado em 4 de dezembro de 2020

⁵¹ HUITEMA, Dave et al. *Policy experimentation: core concepts, political dynamics, governance and impacts*. Policy Sciences, v. 51, n. 2, p. 143-159, 2018.



Articulação #AtingidospelaPPP: relatos de uma experiência de resistência contra remoções

#AffectedbyPPP: resistance against evictions

#AtingidospelaPPP¹

debora.ungaretti@usp.br

Resumo

Este artigo relata experiências que atravessaram e constituíram a articulação #AtingidospelaPPP, organizada como ação e reação às ameaças de remoção trazidas pela PPP Habitacional do Município de São Paulo contra comunidades e ocupações da Zona Norte de São Paulo a partir de 2018. A articulação contou com a participação de múltiplos atores – moradores e moradoras dos territórios ameaçados, organizações da sociedade civil, universidades, movimentos populares e assessorias jurídicas – e procurou dar visibilidade e trocar conhecimentos sobre direitos e possibilidades de resistência frente ao projeto da PPP, o qual prevê remoções para a sua implantação. O relato e a reflexão sobre a experiência da articulação passam pelo debate sobre o modelo das Parcerias Público-Privadas enquanto forma de provisão habitacional, pelas histórias das comunidades atingidas, construídas por meio de trajetórias de vida de moradoras e moradores locais, e pelos caminhos e desdobramentos da articulação. Apesar de ser um processo ainda em curso, já apresenta resultados significativos como a produção de materiais de comunicação – jornais, zapcasts, vídeos, mapas, peças judiciais, entre outros – e como o processo de diálogo, aprendizado e fortalecimento mútuo entre as pessoas e entidades, um dos principais ganhos obtidos para a produção de conhecimentos, o acesso à justiça e as resistências em torno desses conflitos.

Palavras-chave: Parceria público-privada. Habitação. Resistências.

Abstract

This article reports experiences that took place and constituted the articulation #AtingidospelaPPP [#AffectedbyPPP], organized as an action and reaction to the threats of evictions brought by the Municipal Housing PPP of São Paulo against communities located in the North Zone of São Paulo, since 2018. The articulation had the participation of multiple actors - residents of the threatened territories, civil society organizations, universities, popular movements and legal advisors - and sought to give visibility and exchange knowledge about rights and possibilities of resistance against the PPP project, which rely on communities' evictions for its implantation. The narrative and the reflection on the articulation's experience go through the debate on the model of Public-Private Partnerships (PPP) as a form of housing provision, the stories of the affected communities built through the life stories of local residents, and the paths and developments of the articulation. Although it is still an ongoing process, it already presents significant results such as the production of communication materials - newspapers, zapcasts, videos, maps, court documents, among others - and the process of dialogue, learning, and mutual strengthening among people and entities, one of the main gains obtained for the production of knowledge, access to justice, and resistance around these conflicts.

Keywords: Public private partnership. Housing. Resistances.



Introdução

A articulação *#AtingidospelaPPP* se consolidou a partir da aproximação e ação conjunta entre as comunidades e ocupações ameaçadas pelo projeto do Lote 12 da PPP Habitacional do Município de São Paulo, associações, movimentos, entidades, universidades e assessorias jurídicas populares que apoiam suas lutas e reivindicações. A elaboração de leituras conjuntas sobre as trajetórias dos territórios atingidos e sobre os impactos da PPP teve como principais objetivos a troca de conhecimentos sobre os impactos da PPP Habitacional e a situação das áreas atingidas, potencializando a voz dos múltiplos atores envolvidos, em especial moradoras e moradores; subsidiar a defesa dos territórios atingidos; dar subsídios para elaboração de alternativas para a permanência e urbanização das comunidades e ocupações; incidir no debate público, sensibilizar a comunidade acadêmica e órgãos do sistema de justiça, dando mais visibilidade às ameaças e aos impactos do projeto da PPP.

Neste trabalho, buscamos apresentar e refletir sobre a experiência de formação e atuação da articulação *#AtingidospelaPPP* até o momento atual, ressaltando seus resultados em relação ao fortalecimento das articulações nos territórios, a incidência no debate público e à definição de estratégias jurídicas. Para tanto, usamos como fontes de dados revisão documental de atas, notícias, documentos públicos, documentos produzidos pelos parceiros da articulação, análise e sistematização de entrevistas, relatos e depoimentos de moradoras, lideranças e representantes das entidades que compõem a articulação.

O texto está dividido em cinco seções. Inicialmente, apresentamos a PPP da Habitação, que tem sido difundida como forma de provisão habitacional pública em São Paulo e no Brasil, procurando sinteticamente trazer aspectos gerais da sua modelagem e seus impactos, enunciando o modo como aterrissa na Subprefeitura da Casa Verde / Cachoeirinha.

Em seguida, mergulhamos na história das comunidades ameaçadas de remoção pela PPP, cujos lotes e ameaças envolveram dois grupos de comunidades, contadas a partir das trajetórias de vida de pessoas, a maior parte mulheres, que participaram ativamente da sua constituição. Partimos da história recente de duas comunidades, do Sapó e Futuro Melhor, que mobilizaram a criação de um grupo de trabalho vinculado à Defensoria Pública que monitora a PPP, aproximando movimentos, redes e entidades, fortalecendo processos de resistência à PPP e às suas ameaças no contexto da pandemia de COVID-19. E com o surgimento de novas ameaças de remoção, mergulhamos na história de três ocupações de moradia – Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães –, localizadas em terrenos da COHAB-SP, promotora da PPP. Estas histórias refletem o quanto estas comunidades são representativas das diferentes formas do morar popular e de luta pela permanência e melhorias nas condições de vida em São Paulo, condições invisíveis ao projeto da PPP.

Por fim, relatamos o nascedouro da campanha, e depois da articulação *#AtingidospelaPPP*. E refletimos sobre suas principais ações e estratégias e resultados alcançados e desejados, uma vez que ainda está em andamento.

Ao reunir atores tão diversos, a campanha tem atuado em diferentes frentes, mobilizando estratégias diversas, que vão do campo jurídico à incidência no debate público mais amplo sobre a política habitacional paulistana. Para além das estratégias de formação e comunicação da



articulação – como a definição conjunta de estratégias e elaboração de materiais, como vídeos, textos, zapcasts², um jornal, uma carta-aberta, dentre outras –, que têm subsidiado pesquisas e reivindicações históricas de cada comunidade e ocupação pela permanência e urbanização, houve uma significativa alteração na atuação das instituições que conformam a articulação, geralmente reativa às ameaças e pressões pela remoção e organizadora deste processo – cobrando a organização de um cadastro das famílias, a criação de conselho de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), lutando por um auxílio-aluguel provisório, etc., politicamente e juridicamente – para uma atuação propositiva elaborando leituras que podem subsidiar processos de urbanização e regularização que reconheçam as formas de morar e viver populares, não ameaçando-as com remoção e substituição de novas formas, que não atende às necessidades desta população, deste território, e reproduz as desigualdades na produção e reprodução do espaço. Esse registro é analítico e propositivo, no sentido que busca apontar caminhos contra-hegemônicos para a produção científica, jurídica e urbanística, construídos com as comunidades e ocupações e para elas.

A Parceria Público-Privada da Habitação do Município de São Paulo

O modelo das PPPs paulistas tem sido difundido como política para construção e gestão de novas unidades habitacionais e de execução de projetos urbanos pela iniciativa privada, que drena esforços e recursos governamentais – como imóveis, direitos de construir e recursos públicos, que são investidos não só na obra e na gestão do parque construído, durante o período da concessão, mas também na aquisição das unidades construídas, ou em subsídios para a aquisição pelas pessoas beneficiadas no programa (ALMEIDA et al., 2020). Atualmente existem duas PPPs da Habitação em desenvolvimento em São Paulo: a PPP Casa Paulista, promovida pelo governo do Estado de São Paulo desde 2012, já pesquisada e criticada por vários autores, tanto em relação à sua modelagem (PALLADINI, 2018; PEREIRA e PALLADINI, 2018), quanto à reforma do Estado (NASCIMENTO et al., 2018), à mobilização de recursos públicos e contradições (MENDONÇA, 2017, 2018; SANTORO et al. 2018a; 2018b; IZAR, 2019; ALMEIDA et al., 2020) e a PPP Casa da Família, promovida pelo governo municipal desde 2018, que reproduz contradições e impactos que haviam sido apontados em relação ao modelo (ALMEIDA et al., 2020). É esta última que vem ameaçando remover comunidades e ocupações na Zona Norte de São Paulo (BARBOSA et al., 2018; UNGARETTI e LACERDA, 2019), como descrito neste relato.

A PPP Casa da Família é um dos projetos prioritários do Plano Municipal de Desestatização, proposto pela gestão do prefeito João Dória Jr. (PSDB, 2017-2019) no âmbito das reformas administrativas realizadas sob a égide da redução do papel do poder público e da ampliação da participação da iniciativa privada na formulação, implementação e gestão de serviços, obras e políticas públicas. Um primeiro edital de concorrência internacional foi lançado em março de 2018, republicado com alterações em novembro do mesmo ano, e previu doze lotes no Município de São Paulo. O resultado da concorrência foi homologado em fevereiro de 2019, com interessados para apenas seis lotes – os lotes 01, 05, 07, 09, 11 e 12 tiveram uma proposta cada, todas vencedoras. As contratações foram formalizadas em junho de 2019. Em janeiro de

2020, a COHAB abriu uma nova concorrência, em uma reedição da concorrência anterior com a metade dos lotes que não haviam tido interessadas, e cinco contratos estão em fase de formalização, correspondentes aos lotes 02, 04, 06, 08 e 10.

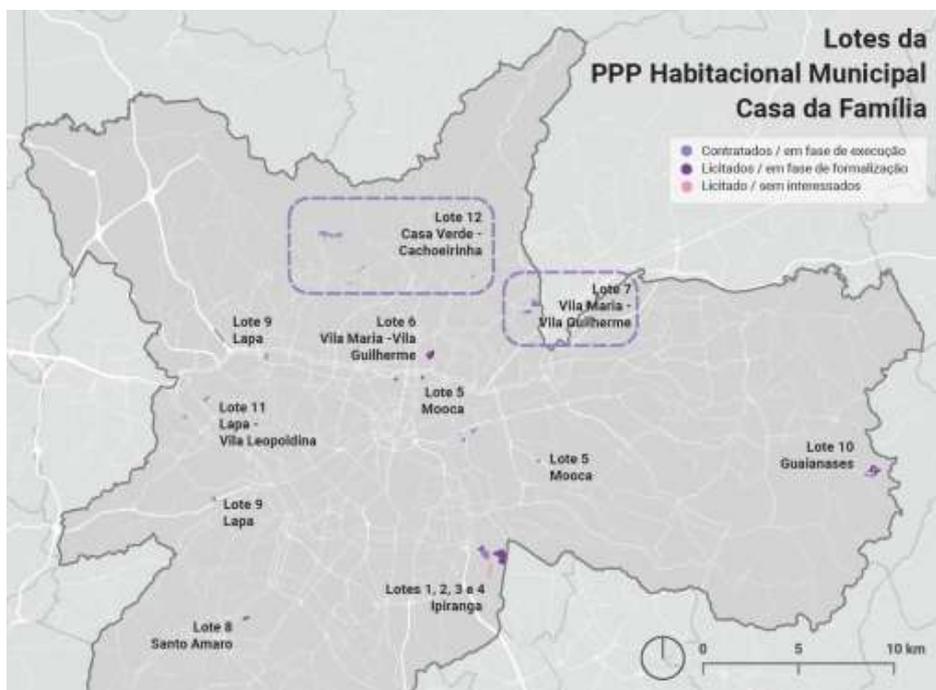


Imagem 1: lotes da PPP Casa da Família. Fonte: Editais de concorrência internacional nº COHAB-SP 01/2008 e 01/2020. Elaboração: Julia Terron, LabCidade FAUUSP 2021.

Mais de 21 mil famílias estão ameaçadas de remoção e mais de 5 mil já foram removidas de áreas que serão disponibilizadas para a PPP Casa da Família (ALMEIDA & MARINO, 2019; UNGARETTI et al, 2020; ALMEIDA et al, 2020). Muitas destas comunidades e ocupações afetadas estão marcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas da cidade onde as famílias têm o direito de permanecer garantido pelo plano diretor e pelo zoneamento, e onde deveria haver conselhos gestores com representantes da população afetada, formulando planos de urbanização que garantam a sua permanência na área.

Os dois editais juntos projetaram a produção de 24.950 unidades habitacionais, das quais 13.180 foram contratadas e outras 9.250 estão em contratação. Apenas metade delas serão destinadas para as faixas entre 1 a 3 salários mínimos, que correspondem ao maior percentual do déficit habitacional de São Paulo, e nenhuma será destinada para as faixas entre 0 e 1 salário mínimo, condição de muitas famílias que vivem nos bairros e territórios populares onde estão os terrenos que serão usados na PPP. Não só empreendimentos habitacionais serão construídos, mas também infraestrutura pública, equipamentos e empreendimentos comerciais e industriais, transformando sobremaneira os territórios populares atingidos. Nesse processo, o carimbo habitacional é usado para dar legitimidade para a mobilização de recursos públicos em frentes de valorização imobiliária.



Os recursos aportados para a concessionária são terrenos - públicos ou privados em processo de aquisição pelo poder público - onde serão implantados os projetos, pagamentos mensais feitos pela COHAB-SP, que variam de acordo com as etapas de construção e gestão dos empreendimentos, o pagamento pela compra dos apartamentos pelos beneficiários, por intermédio do financiamento de uma instituição financeira escolhida pela concessionária e porcentagem do aluguel dos empreendimentos comerciais construídos. Para poder acessar as unidades habitacionais, as pessoas beneficiadas não devem apenas corresponder aos critérios de atendimento pré-definidos pelo edital da PPP e pela Secretaria Municipal de Habitação, mas também passar por uma análise de crédito da instituição bancária escolhida pela concessionária³.

A execução da PPP está dividida em três etapas: preliminar, de licenciamento e de implantação. Dentre as atividades previstas, algumas delas se relacionam diretamente com as ameaças de remoção de territórios populares: a definição do projeto a ser implantado, a criação de conselho gestor de ZEIS, que, segundo o edital, pode resultar na inviabilização do uso do terreno para a PPP, a eventual substituição de terrenos e a disponibilização dos terrenos pelo poder público à concessionária. A disponibilização dos terrenos no prazo delimitado para a etapa preliminar foi inviável, em especial nos casos de terrenos ocupados - em parte, por conta da pandemia de COVID-19, em parte por conta das resistências e reivindicações contra remoções - o que resultou em uma inversão das atividades como estratégia do poder público e da concessionária de amarrar esses terrenos. É o que veremos a seguir em relação ao Lote 12 Casa Verde - Cachoeirinha, sobre o qual também nos debruçaremos nas diretrizes do projeto, nas alterações das diretrizes no curso do contrato e em seus impactos para as comunidades e ocupações atingidas.

O projeto da PPP aterrissa na Casa Verde / Cachoeirinha

O projeto da PPP para a Casa Verde / Cachoeirinha (Lote 12) estimou o investimento público de cerca de R\$ 553 milhões de reais, dos quais R\$ 80 milhões para infraestrutura pública e R\$ 94 milhões para equipamentos públicos (COHAB-SP, 2018, p. 2 e 13). Esses valores não consideram os custos de aquisição e disponibilização dos terrenos que serão utilizados, o que eleva de forma considerável os gastos públicos envolvidos. Nas diretrizes de implantação, foi prevista a construção de 3 mil unidades habitacionais, sendo 1.800 de HIS-1, correspondente a faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos, 600 de HIS-2, correspondente a faixas de renda de 3 a 6 salários mínimos, e 600 de HMP, correspondente a faixas de renda de até 10 salários mínimos (Ibidem, p. 12 e 136).

As áreas para implantação seriam disponibilizadas à concessionária na etapa preliminar do contrato. Parte delas estão localizadas no entorno do Córrego do Bispo, englobando as comunidades do Sapo e Futuro Melhor, no bairro Peri Alto, no distrito da Cachoeirinha, e resultaram, de imediato, em ameaças de remoção a mais de 6.000 famílias (imagem 2 abaixo).

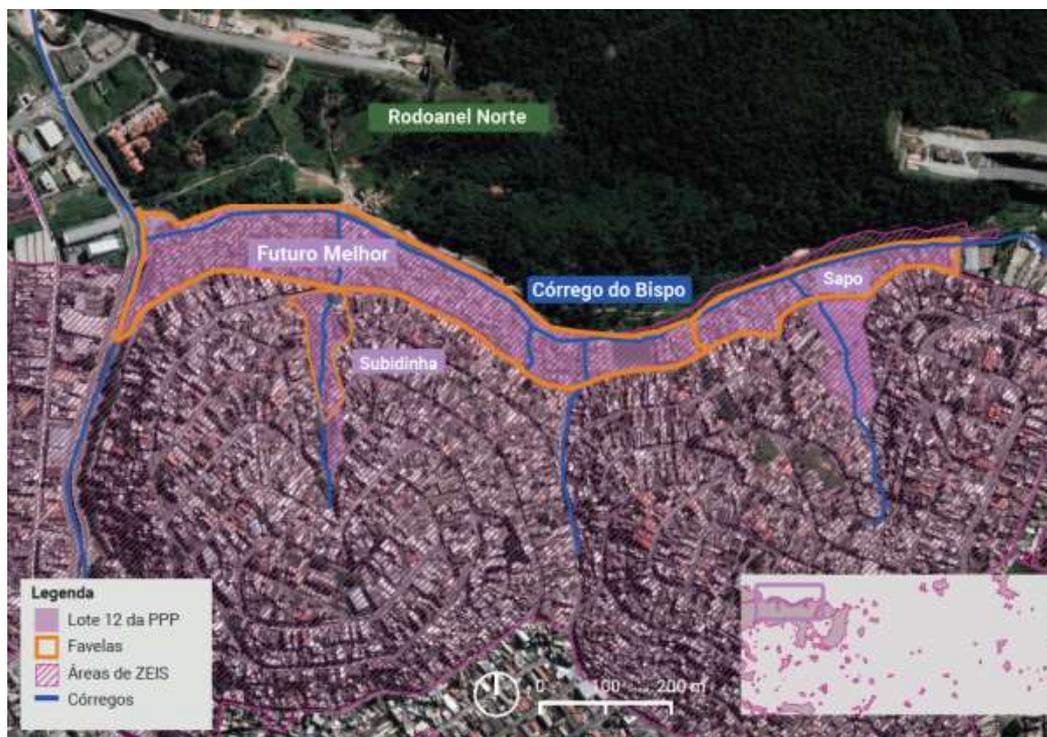


Imagem 2: perímetro do Lote 12 – Casa Verde – Cachoeirinha da PPP Casa da Família no bairro do Peri Alto, na Zona Norte de São Paulo. Fonte: Edital da concorrência internacional nº COHAB-SP 01/2018 - versão consolidada.

Elaboração: Julia Terron, LabCidade FAUUSP, maio de 2021.

Na área do entorno do Córrego do Bispo, no Jardim Peri, está prevista, pelo edital, a implantação de um parque linear, equipamentos públicos e prédios mistos, correspondendo a 86,7 % do total de área construída destinada à habitação. Como se tratam de áreas de titularidade privada, o edital previu desapropriações, indicando decretos de utilidade pública editados na época da gestão do Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD, 2008-2012).

Foi prevista também a disponibilização de um terreno público ocupado irregularmente pelo Supermercado Bergamais, localizado no distrito de Mandaqui, portanto na subprefeitura vizinha, de Santana – Tucuruvi. Localizada em zona mista, seria usada para construção de prédios mistos, correspondendo a 13,3 % do total de área construída destinada para habitação. No edital, a área foi descrita como “pulmão para reassentamento parcial ou total da população ocupante da APP do Córrego do Bispo”, e também foi prevista a possibilidade de “realocação” das famílias das demais áreas do bairro Peri Alto nas unidades habitacionais a serem construídas ali.

Desde 2001, havia uma ação de reintegração de posse da Prefeitura pela desocupação da área pelo supermercado, que entrou com pedido de compra da área em 2013. Em 2017, a venda do terreno foi autorizada por lei, e aconteceu em novembro de 2019. O terreno foi incorporado ao braço agropecuário e imobiliário do mesmo grupo / família do Supermercado Bergamais. Em



2020, um acordo extrajudicial entre o Bergamais e a Prefeitura extinguiu o processo de reintegração de posse⁴.

Três terrenos da COHAB-SP localizados em áreas de ZEIS no distrito da Cachoeirinha substituíram o “pulmão” do projeto. Tratam-se de três ocupações de moradia vinculadas à Frente de Luta por Moradia: Elza Guimarães, Imirim e Parada Pinto. Nesse momento, mais 341 famílias se viram ameaçadas pelo projeto. A impossibilidade da remoção imediata das famílias por conta da pandemia de COVID-19, que impactou nos processos judiciais de reintegração de posse que estavam em curso – o que constitui uma vitória da articulação *#AtingidospelaPPP*, como veremos adiante – não impediu de as áreas serem formalmente transferidas à concessionária. No entanto, uma quarta área foi posteriormente incluída ao lote, desta vez, um terreno desocupado, também de titularidade da COHAB-SP e localizado na Subprefeitura de Santana - Tucuruvi⁵.

Nas áreas situadas no Peri Alto, onde estão localizadas as comunidades Futuro Melhor e do Sapo, demarcadas no Plano Diretor como zonas especiais de interesse social, até o momento não foi constituído conselho gestor. Foram, no entanto, adotadas diferentes estratégias para remoção de parte das famílias de forma, supostamente, desvinculada das obras – como, por exemplo, a remoção justificada por risco – e de transferência dos terrenos, de titularidade da CTEEP e de herdeiros das antigas fazendas, por meio de um procedimento de doação dos terrenos com transferência de potencial construtivo.⁶

Em agosto de 2020, ainda na etapa preliminar do contrato da PPP e em meio ao período eleitoral, em que novas contratações são restringidas pelo poder público, foi feito um aditivo ao contrato, a pedido da Secretaria Municipal de Transportes, para implantação de ciclovias e ciclofaixas na Subprefeitura da Casa Verde - Cachoeirinha, envolvendo o investimento de cerca de 5 milhões de reais.

Sob a legitimidade da pauta habitacional, a PPP Casa da Família e, em especial o Lote 12, promove um projeto que impacta sobremaneira bairros populares, capturando-os em frentes de expansão da valorização imobiliária. Desrespeita frontalmente o Plano Diretor, ao ignorar os procedimentos de participação social obrigatórios para projetos desta natureza, e, ainda mais grave, as regras das zonas especiais de interesse social, que visam a segurança na posse e a garantia do direito à moradia das populações moradoras de territórios populares, e a participação democrática na formulação de intervenções nestas áreas. Promove ameaças e remoções de mais de 6.000 famílias, que superam em muito o número de apartamentos que serão construídos pelo projeto. Desta forma, promove uma política de substituição da população, de um lado, ao barrar o acesso à população que será removida, por meio da imposição de critérios socioeconômicos para acessar as novas unidades, de outro, ao prever a construção de moradia de mercado para famílias com renda de até 20 mil reais.

Neste relato de experiência nos interessa, em particular, discutir as estratégias adotadas pela prefeitura para disponibilização dos terrenos para o projeto do Lote 12 – Casa Verde / Cachoeirinha e os impactos da PPP Habitacional sobre os territórios populares atingidos, que fazem parte desta articulação. Apesar de terem histórias distintas, a luta por permanência e por melhorias nas condições de moradia, e as constantes ameaças de remoção -- sendo a última, por uma política habitacional excludente -- são elementos que aproximam as comunidades Futuro



Melhor e do Sapo e as ocupações Elza Guimarães, Imirim e Parada Pinto. É o que passaremos a apresentar a seguir.

Sapo e Futuro Melhor: 30 anos de história

A comunidade do Sapo, localizada na fronteira da Serra da Cantareira, começou a se formar há mais de 30 anos, ainda no fim da década de 1980, quando famílias de migrantes vindas do Norte e Nordeste brasileiros começaram a se estabelecer no entorno da lagoa que existia na região, bem próxima ao Córrego do Bispo. Naquelas noites, segundo os relatos, era até difícil dormir à noite por conta do barulho dos sapos na lagoa – daí o nome, comunidade do Sapo.

Diferente dos demais territórios, o Sapo não contou com um momento inicial de entrada coletiva no terreno, como nos conta Nei⁷, a ocupação da área se deu de forma gradual, com a chegada de famílias que viviam e trabalhavam no entorno em busca de um local para construir sua moradia. Até aquele momento, a área era um lugar abandonado, formado pela lagoa, brejo e o mato alto, que acabava sendo utilizado para descarte de entulhos. Pouco a pouco, no entanto, famílias da vizinhança começaram a se apropriar daquele espaço, algumas plantando hortas, outras, enfrentando dificuldades para morar, levantando seus barracos.

Apesar de não haver uma organização local centralizada, Nei ressalta que, todas as vezes que precisaram, as famílias se reuniram para ir atrás de informações ou lutar por melhorias. Ao longo destes anos, algumas pessoas apareceram reivindicando a área e tentando cobrá-los pelos terrenos, em situações como essa, lembra, foram à subprefeitura atrás de informações e se certificaram de se tratar de uma área pública. Foi também de forma coletiva que, pouco a pouco, foram concretando as ruas e canalizando o esgoto, serviços que foram, posteriormente, complementados pela prefeitura, sempre de forma fragmentada e inconclusa. Em uma dessas ocasiões, quando funcionários a serviço da prefeitura faziam a canalização do esgoto, uma máquina colidiu com a casa de Nei, comprometendo parte de sua estrutura, que chegou a ser interdita pela Defesa Civil. Como reparação, a prefeitura lhe ofereceu os materiais de construção - a mão de obra ficou por conta de Nei e sua família.

Com essa história, Nei ilustra o descaso do poder público, ao longo das diferentes gestões, com o Sapo e as comunidades do entorno. Foram muitos os políticos que passaram por lá, de vereadores, deputados e candidatos a prefeito, mas poucos foram os que deram algum retorno, lamenta. O momento de maior esperança aconteceu na gestão de Marta Suplicy (2001-2005), quando as famílias do Sapo conseguiram uma promessa de regularização fundiária para a área. Nesse período, a equipe da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) foi mobilizada para a urbanização da área, mas não conseguiu recursos para fazer a urbanização, tampouco conseguiu regularizar a área de titularidade da então ETEP⁸. Marta não se reelegeu e o projeto foi abandonado pela prefeitura.

Apesar de todas as dificuldades, o Sapo é, hoje, uma comunidade consolidada, com centenas de famílias e uma grande variedade de comércios e serviços que atende à população e gera renda localmente. Diante da ameaça da PPP, Nei se mostra preocupado, afinal, como faz questão de ressaltar, foram muitos anos trabalhando para conseguir construir sua moradia, de



quatro cômodos. E, como ele mesmo diz: “não precisa ser intelectual para saber que ninguém da comunidade vai se beneficiar disso aí” - em referência às condições bancárias estabelecidas para o acesso às unidades na PPP.

Alguns anos depois e seguindo os caminhos abertos pelo Sapo, surgia a ocupação Futuro Melhor. Precisamente no dia 27 de abril de 1996, quando um grupo de 150 famílias saiu do Jardim Vista Alegre, Zona Norte de São Paulo, para ocupar um terreno em um bairro próximo, localizado vizinho à comunidade do Sapo, formado por terrenos da então CESP e de herdeiros das antigas fazendas⁹. A ocupação foi organizada pelo coletivo Mulheres em Luta como forma de pressionar o poder público a incluí-las na política pública de moradia, e decorria da extrema dificuldade enfrentada para continuar arcando com os custos de aluguel, bem como da impossibilidade de serem contempladas em projeto habitacional que seria construído na região. Por muito tempo, a ocupação foi formada apenas por barracos de lona. O irmão de Dona Nena¹⁰, quem nos conta essa história, estava entre os primeiros ocupantes.

Dona Nena nasceu em São Paulo, no primeiro movimento migratório de sua família, vinda de Juazeiro/BA. Viveu toda sua infância no Jardim Peri Alto, Zona Norte — bem próximo de onde hoje se localiza a comunidade Futuro Melhor — até os 14 anos, quando voltou com a família para a Bahia. O retorno a São Paulo aconteceu 18 anos depois, quando seu pai, com problemas de saúde, precisou migrar, mais uma vez, agora para realizar uma cirurgia. Dona Nena veio na sequência para cuidar do pai. Àquela altura, ela tinha 32 anos e três filhos.

Quando chegou à Futuro Melhor, por intermédio de seu irmão, a ocupação contava dois meses. Com o passar do tempo, e sem vislumbrar uma resposta à demanda por atendimento habitacional, a saída foi se estabelecer no local. Em julho de 1996, foi formada a Associação Futuro Melhor, criada nesse processo de constituição da ocupação, apoiando a organização e as reivindicações das moradoras. Naquele momento, a decisão passou a ser construir para ficar, assim, os barracos provisórios foram dando lugar a casas de madeira e, posteriormente, de alvenaria.

Aos finais de semana, mutirões reunindo moradoras e moradores eram organizados para trabalhar nas melhorias do futuro bairro. Dona Nena enfatiza que a rede de esgoto e a pavimentação das ruas foram feitas pelo trabalho coletivo da população, a SABESP chegou anos depois apenas para complementar o serviço já em funcionamento. Também foram as mulheres e



homens da ocupação os responsáveis pela construção do centro comunitário, da sede da associação de moradores, da creche e da capela da comunidade.



Imagem 3 - Mulheres trabalhando na construção da creche no início da ocupação Futuro Melhor, 1996.

Acervo da Associação Futuro Melhor.

Ao longo dos primeiros meses de ocupação, enfrentaram inúmeras ameaças e tentativas de remoção – um processo que se repetiu ao longo dos anos, em momentos de maior ou menor intensidade. As moradoras e moradores do Futuro Melhor continuaram reivindicando, em todas as gestões governamentais, o direito à moradia digna. Nesses episódios, contaram com apoios importantes na luta pela permanência, desde parlamentares a agentes da Pastoral da Moradia. Padre Aécio é lembrado como uma referência fundamental nessa história, pois além de celebrar as missas na capela construída pela ocupação, também se colocava à frente nos momentos mais violentos de ameaças de remoção.

Para Dona Nena, o “senso de comunidade” era muito forte nos primeiros anos da ocupação. A organização local foi um ponto fundamental para a consolidação da Futuro Melhor, desde a demarcação dos lotes, feita de forma autogestionada pelos moradores junto à Associação, ao compartilhamento de um único chuveiro e uma cozinha comunitária para todas as famílias. Com a consolidação da ocupação, o coletivo foi perdendo importância no cotidiano local, hoje, no entanto, diante da pandemia do Covid-19, Dona Nena vê a solidariedade sendo reavivada, inclusive com utilização do espaço comunitário para produção de máscaras doadas às famílias mais carentes.

A atuação política de Dona Nena começou acompanhando sua mãe, que prestava quase todo tipo de atendimento assistencial à comunidade. Para ela, a mulher que está na luta, geralmente, tem filhos e é a responsável pelos trabalhos da casa e os cuidados com a família, tendo, muitas vezes, que conciliá-los com o trabalho remunerado, que garante ou complementa o



sustento da família. Por isso, ela afirma, são as mulheres que estão à frente dos movimentos de ocupação e consolidação dos bairros, e também nos momentos de ameaças de remoção.

Sua fala retrata a distribuição desigual do trabalho doméstico e de cuidado com os filhos (PINHEIRO, 2018), um processo histórico e social que acaba por situar as mulheres no papel de principal responsável pela reprodução e manutenção da vida familiar. Dessa posição social das mulheres se compreende o seu protagonismo nos movimentos de luta pela moradia, também na luta por creche, por equipamentos de saúde e outros serviços básicos ligados à reprodução da vida. A luta histórica das mulheres nessas áreas resultou em vitórias importantes, consolidadas como serviços públicos essenciais (SANTORO, 2007). Como Dona Nena afirma, a luta por moradia vai além da casa, pois abrange todas as esferas da vida, figurando como porta de entrada para a garantia de todos os demais direitos.

Ao longo dos anos, o poder público realizou intervenções pontuais na área, nos modos da urbanização a conta gotas tão característicos do processo de urbanização da capital paulista (ROLNIK, 2009), sem nunca garantir a posse definitiva da terra às famílias, deixando-as em uma situação de vulnerabilidade e insegurança na posse, à mercê das mudanças de governos. Pelo menos desde a década de 2000, há uma ameaça de remoção por conta da previsão da implantação de um parque linear e de urbanização da área, que havia sido previsto no Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Casa Verde anexo à lei de zoneamento de 2004.

A despeito de todas as ameaças por projetos e intervenções não realizadas, a Futuro Melhor é, hoje, uma comunidade consolidada, com quase a totalidade das casas construídas em alvenaria, famílias estabelecidas no local há décadas, e uma grande diversidade de comércios e serviços que atendem a comunidade e geram renda para centenas de famílias que moram ali ou nos bairros do entorno. Ao rememorar a história que deu origem à Futuro Melhor, Dona Nena chama atenção para o papel das mulheres, e, na grande maioria, das mulheres negras à frente dessa luta. Foi uma organização de mulheres que protagonizou a ocupação, dando resposta à necessidade de moradia de dezenas de famílias, e foram também as mulheres que estiveram encabeçando as resistências pela permanência. Dona Nena é uma delas, reconhecida como uma importante liderança comunitária que, mais uma vez, compõe a rede de resistência e luta pela permanência de seu bairro.

Contra as ameaças de remoção, resistências pela permanência: a formação do grupo de trabalho da Defensoria Pública sobre a PPP

Anterior à PPP, em maio de 2015, a Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (ISA CTEEP) iniciou um processo de reintegração de posse de áreas em que reivindicava a titularidade, que abrangia as comunidades do Sapo e Futuro Melhor. O pedido de reintegração das áreas da parte de baixo do Córrego do Bispo foi parcialmente retirado pela própria empresa em 2018 por reconhecer a consolidação das comunidades, que contavam com cerca de 4.500 famílias, e tornava inviável a desocupação. A ameaça da remoção, no entanto, não se encerrou ali: se concretizou no final de 2018, por meio da propositura de ação civil pública pelo Ministério Público em face do Município em que constou pedido para desocupação da área, considerada



como de risco muito alto, com urgência em razão da proximidade do período de chuvas. Houve determinação judicial acolhendo esse pedido, com cumprimento agendado para a véspera do Natal. A Defensoria Pública e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos¹¹, nesse momento, iniciaram uma trajetória de atuação conjunta, articulada e coordenada. A sensibilização pública, por meio da mobilização do Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, da Associação Futuro Melhor, da União Dos Moradores e Amigos Do Jardim Antártica, e da própria polícia militar, levaram à suspensão do cumprimento naquele momento. Após intervenção da Defensoria Pública e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos no processo, a remoção de cerca de 1.500 famílias foi condicionada ao cadastramento de todas as famílias atingidas e inclusão no auxílio aluguel de todas as famílias que preenchessem os requisitos do programa, o que aconteceu entre janeiro e maio de 2019.



Imagem 4: Escombros da remoção na área do Córrego do Bispo em maio de 2019, no Peri Alto, Zona Norte.

Acervo da Associação Futuro Melhor.

O benefício do auxílio aluguel se deu por meio do enquadramento das famílias como removidas de área de risco¹², no valor de 400 reais por um ano, renovável por mais um. No entanto, nesse mesmo período, o contrato do Lote 12 - Casa Verde / Cachoeirinha da PPP Habitacional estava em processo de formalização entre a COHAB/SP e o consórcio Habita Brasil. Apesar de o projeto da PPP Habitacional prever expressamente o atendimento de famílias



moradoras de áreas de risco, a Prefeitura buscava desvincular esta remoção do atendimento definitivo das famílias nas moradias que seriam construídas na PPP.

Um dos aspectos centrais da atuação na defesa das famílias atingidas pela PPP se delineou neste momento: o de apresentar a discussão mais ampla do conflito social subjacente à justificativa da remoção; nesse caso, a justificativa era o risco de deslizamento. Foi apresentado, assim, questionamento do critério de enquadramento das famílias para concessão do auxílio aluguel (GUERREIRO, 2020). Uma vez que o edital da PPP já havia sido lançado, abrangendo a área em questão, as famílias deveriam ter sido enquadradas como removidas por obras, o que lhes garantiria o direito ao atendimento definitivo e, ainda, o recebimento do benefício do auxílio aluguel até esse atendimento. Ao contrário da tese apresentada, o auxílio foi cortado após um ano, e sua renovação só foi possível graças à atuação da Defensoria Pública e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Ainda assim, no início de 2021, o benefício foi, novamente, encerrado.

Foi reagindo a esse contexto de violações e ameaças -- das remoções por risco e da exclusão das famílias no atendimento pela PPP somadas às ameaças de remoção, pelo mesmo projeto, sobre as comunidades do Sapo e Futuro Melhor -- que uma rede contra as remoções começou a se constituir, articulando as demandas históricas destes territórios por urbanização e regularização fundiária. A natureza e a forma da ameaça de remoção que se instalou sobre as comunidades da região do Córrego do Bispo desafiaram, desde o seu início, uma atuação ampliada e complexa por todos os atores envolvidos na defesa desses territórios populares. E foi justamente a compreensão de que a remoção efetivada e a ameaça de remoção existente são decorrentes do projeto da PPP Habitacional da COHAB/SP que possibilitou a reunião das lutas dos territórios atingidos. O projeto proposto pela PPP Habitacional passou a incidir sobre as comunidades do Sapo e Futuro Melhor sem dialogar com sua história e trajetória de reivindicações, representando, assim, um projeto de terra arrasada. O projeto passou a reforçar processos de ameaça de remoção, em aliança do poder público municipal com os antigos titulares das áreas -- principalmente, a ISA CTEEP e herdeiros de fazendas, por meio de negociações de doação das áreas com transferência do direito de construir.

A Associação Futuro Melhor, a Pastoral da Moradia, a Rede de Proteção e Resistência ao Genocídio, e o Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes -- Cachoeirinha, que já partilhavam de uma atuação conjunta, buscaram o apoio da rede BrCidades - São Paulo para compreender os impactos da PPP Habitacional na região do Córrego do Bispo, abrangendo a Futuro Melhor e a do Sapo. Buscando se antecipar a novas remoções, o grupo, junto com a União Nacional por Moradia Popular, levou o tema da PPP Habitacional ao Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A partir de então, se formou o grupo de trabalho sobre a PPP Habitacional, reunindo parceiros da Defensoria Pública que atuavam com o tema. A Unidade de Santana da Defensoria Pública e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos já estavam atuando conjuntamente na defesa das famílias da Futuro Melhor e do Sapo na remoção por risco, o LabCidade FAUUSP e o Observatório de Remoções da Região Metropolitana de São Paulo vinham se debruçando sobre as remoções decorrentes da PPP Habitacional, e o LabHab FAUUSP, junto com a Pastoral da Moradia, buscava viabilizar o assessoramento técnico para elaborar um projeto de urbanização da Futuro Melhor. Agora, todos esses atores eram reunidos em torno de uma articulação mais ampla.



Nesse período, foram realizadas oficinas na Futuro Melhor, Associação Futuro Melhor, Pastoral da Moradia, Frente de Proteção e Resistência contra o Genocídio e BrCidades, com participação da Defensoria Pública e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Nessas oficinas, foi sendo reconstituído o histórico da comunidade, por meio do levantamento de fotos e marcos da sua consolidação importantes tanto para quem chegou na área recentemente, quanto para os mais jovens se apropriarem da história do lugar e saberem que a luta pela urbanização é antiga. Esses mesmos materiais subsidiaram também o pedido de regularização feito à Secretaria Municipal de Habitação no fim de 2020. Também foi realizada uma apresentação do projeto da PPP Habitacional e seus impactos para os moradores e moradoras do bairro, cujas informações não tinham, até então, circulado nos territórios atingidos, embora já tivesse acontecido a formalização do contrato. Junto à discussão da PPP e seus impactos, foram levantadas questões relativas aos direitos adquiridos à terra por tantos anos ocupando e construindo suas moradias no local, sobre a possibilidade de permanência na área e de regularização urbanística e fundiária, reivindicação histórica da Associação, além da própria obrigatoriedade de a Prefeitura discutir e decidir sobre as intervenções propostas pela PPP junto à comunidade, visto que se localizam em áreas de ZEIS.



Imagens 5, 6 e 7: Oficinas realizadas por entidades parceiras do grupo de trabalho sobre PPP Habitacional em 2019.

Acervo pessoal, Tereza Herling (5 e 6) e Vitor Inglez (7).

Uma das preocupações nesses encontros era demonstrar que o projeto da PPP não dialoga com a realidade das comunidades Futuro Melhor e do Sapo, sua reivindicação histórica por urbanização, e também, com o perfil e as necessidades dos moradores e das moradoras dali. Algumas perguntas que se colocavam eram: as moradoras e os moradores podiam arcar com os



custos da compra de um apartamento em um dos empreendimentos da PPP? Cumpriam os requisitos exigidos para contrair empréstimos bancários para essa compra? Para tentar responder a essas questões, a Associação Futuro Melhor se propôs a fazer um levantamento das atuais famílias moradoras, um “censo” da comunidade, se apoiando em suas próprias experiências anteriores na realização de cadastramento e contagem das famílias.

A partir do grupo de trabalho, o caso da PPP Habitacional também foi levado à Tribunal de Contas do Município, em reunião de que participaram o BrCidades, o Deputado Federal Paulo Teixeira e a Defensoria Pública, e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, no âmbito de um acordo de cooperação formalizado com o LabCidade.

Em agosto de 2020, com certo arrefecimento da pandemia e retorno de parte das atividades presenciais, a Associação Futuro Melhor iniciou um processo de contagem e levantamento de informações da comunidade. Para isso, foi elaborado um mapa da Futuro Melhor, por um pesquisador do LabCidade FAUUSP junto com a Dona Nena, com o desenho dos tetos das casas e indicação das principais vielas. Depois, o mapa foi impresso e serviu de base para um segundo mapa, dessa vez feito à mão, “o mapa em cima do mapa”, ou, ainda, o “mapa raiz”, como foi apelidado, que juntou conhecimentos técnicos de georreferenciamento e cartografias com os conhecimentos do território pela Dona Nena e outras moradoras e trabalhadoras que participaram do processo, indicando as referências e delimitando os perímetros das quatro partes da comunidade¹³.

A Associação também fez um guia com orientações para as 26 voluntárias, moradoras, trabalhadoras e pessoas que de alguma maneira se identificam e lutam pela moradia e pela permanência das famílias, e que compuseram o grupo que fez a contagem. Ao longo de quatro sábados, o grupo se dividiu em duplas para conversar com as famílias, casa a casa. Como o grupo não conseguiu falar em todas as casas, foram mais duas semanas, aos domingos.

Ao todo, foram entrevistadas 1.256 famílias, contabilizando 4.424 habitantes. Apesar de ser um número expressivo, ainda assim não abarca a totalidade das famílias moradoras. Diversas casas não têm campainha, são organizadas em prédios ou becos e compartilham um corredor com um único acesso à rua - fechado só para moradoras -, o que impossibilita o acesso a todas as casas, ou têm garagens ou comércios na parte de baixo, dentre outras formas de organização que inviabiliza o acesso às casas para falar com as moradoras.

O levantamento feito quantificou o perfil de renda de quem mora na comunidade, o que confirmou o que vínhamos denunciando: de que o projeto da PPP pretende remover quem vive nas comunidades e ocupações, sem garantir o seu atendimento definitivo, barrando o acesso das famílias removidas aos novos apartamentos que serão construídos, por critérios restritivos para a concessão de empréstimo bancário, e, principalmente, por prever o atendimento de pessoas com rendas mais altas do que as da maior parte da população que vive nestes territórios. Como mostrou o levantamento realizado pela Associação Futuro Melhor, 80% das famílias entrevistadas têm renda familiar de até um salário mínimo e 41% delas não tem nenhuma pessoa que trabalhe com carteira assinada, o que inviabiliza a aprovação do financiamento bancário. Ainda, 30% da população é composta por crianças entre zero a 12 anos - realçando a necessidade de garantir também o direito das crianças e adolescentes.



Os resultados demonstram o discrepante descolamento entre o projeto a ser implantado, as faixas de renda que serão atendidas e os critérios para o financiamento bancário em relação ao perfil da população moradora.

Para além dos resultados relativos ao levantamento e quantificação da população moradora, o processo de cadastramento também teve outros desdobramentos. Um deles é que a contagem acabou sendo, na prática, uma busca ativa das demandas socioassistenciais no território, e o consequente encaminhamento e acompanhamento de famílias pela Associação Futuro Melhor e pelas pessoas voluntárias ao Serviço de Assistência Social à Família (SASF). Esses encaminhamentos possibilitaram a garantia de direitos de algumas famílias, entre eles, o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedido a pessoas com renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo.

Outro desdobramento estava aliado à campanha #AtingidospelaPPP, que, naquele momento, estava sendo lançada: a divulgação do projeto da PPP e seus impactos, contradições e ilegalidades, por um lado, e dos direitos de permanência, de participar das decisões sobre as intervenções a serem feitas, e de ter melhorias no bairro, por outro lado. Essa divulgação teve o apoio de um jornal da campanha e também de um abaixo-assinado direcionado à Prefeitura de São Paulo contra a PPP e pela urbanização.

Muitas das pessoas sequer sabiam do projeto da PPP, e outras tinham esperança de receber um apartamento, sem conhecer os critérios e condições para a compra, que inviabilizam o acesso da maioria da população hoje moradora da Futuro Melhor. Depois de divulgada a contra-narrativa, o abaixo-assinado recolheu 1.760 assinaturas:

À Prefeitura Municipal de São Paulo e SEHAB (Secretaria de Habitação PMSP)

A PPP é uma política de habitação que despeja mais famílias do que faz moradias novas. Ela piora a falta de moradia na cidade de São Paulo para favorecer o lucro das empresas construtoras. A PPP despejou mais de 1200 famílias no córrego do bispo, está ameaçando mais de 5000 famílias de nossa comunidade Futuro Melhor que se iniciou há 24 anos e que hoje está quase totalmente consolidada. Tudo isso para produzir só 1800 moradias novas, que não vão atender a grande maioria dessas famílias, porque elas não vão passar na triagem de renda e nas regras do financiamento.

Em resumo: mais de 5000 famílias trabalhadoras ameaçadas, para construir só 1800 moradias para famílias de renda mais alta, dando lucro para a empresa e seguindo essa política vergonhosa da prefeitura e da Cohab. Somos contra o projeto PPP Parceria Público-Privada de Habitação do Município de São Paulo (PPP Casa da Família). O que queremos há 24 anos e continuamos querendo é a regularização fundiária do terreno e a urbanização de nossa área.

Se a história da Futuro Melhor e Sapo indicam um descolamento do projeto da PPP Habitacional em relação às reivindicações e necessidades das comunidades que deveria atender, a inclusão de terrenos ocupados por cerca de 350 famílias no projeto do Lote 12 - Casa Verde / Cachoeirinha, passando a ameaçar as ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, mostra que a promoção de uma política da terra arrasada não é mero desvio de percurso. Mais uma vez, a história, os direitos e as reivindicações ocupações são desconsideradas pela PPP, como veremos a seguir.



Imirim, Parada Pinto, Elza Guimarães: enquanto morar for privilégio, ocupar é um direito

Assim como marcaram a trajetória da Dona Nena e da formação e consolidação da comunidade Futuro Melhor, as necessidades habitacionais e a inação do poder público em atendê-las continua sendo um problema que estrutura as cidades e atravessa as trajetórias de vida de milhares de pessoas, como revela a atualidade das ocupações enquanto instrumento e estratégia de luta pelo acesso à moradia. É o caso das ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, formadas na década de 2010 e articuladas na Frente de Luta Por Moradia - FLM. No início de 2020, os terrenos ocupados por estas ocupações foram incorporados ao Lote 12 da PPP, como vimos anteriormente, aumentando, ainda mais, as ameaças desta política pública sobre territórios e populações.

A história dessas ocupações deve ser lida a partir da trajetória de mulheres e homens que têm a vida marcada por constantes deslocamentos - por vezes, deslocamentos forçados - em busca de moradia. Assim, para narrar a história das ocupações, precisamos recuperar outras tantas e, mais uma vez, é a trajetória de vida das mulheres que nos ajuda a recontar histórias urbanas¹⁴.

Geni é, atualmente, uma das lideranças das ocupações Imirim e Elza Guimarães. Sua luta por moradia começou muito cedo. Ainda na infância, perdeu os pais e, aos 13 anos, engravidou. Para se sustentar, trabalhou como empregada doméstica e babá, mas o salário sempre foi insuficiente para arcar com todos os custos de reprodução da vida. Em 1986, Geni e seu companheiro levantaram uma casa em um terreno abandonado no Carumbé, região da Brasilândia, Zona Norte de São Paulo. Naquele momento, a ação não foi embasada pelo discurso político do direito à moradia, mas meramente pela necessidade de morar. Em pouco tempo, outras famílias apareceram perguntando se poderiam levantar casas nos arredores. Como Geni nos conta, mesmo “sem saber o que era militância”, saíram em busca dos serviços de água e luz para a ocupação que então se formava. Por ter sido a primeira moradora, Geni era sempre procurada pelos demais. O local foi se consolidando, contando também com o apoio social da igreja e de organizações não governamentais. Atualmente, vivem mais de cinco mil famílias no Carumbé.

A trajetória de Geni, contudo, seguiu por outros caminhos. No Carumbé, conheceu um advogado e assessor jurídico da FLM que lhe apresentou o coletivo de luta por moradia no qual se filiou e onde se formou politicamente. Em 2009, Geni organizou a ocupação Parapuã, na Brasilândia. Depois de cinco anos e com mais de 300 famílias vivendo no local, passaram por uma reintegração de posse, em 2014. Foi da remoção da Parapuã que nasceram as ocupações Imirim e Elza Guimarães. Com as famílias sem ter para onde ir, e diante de uma busca por moradia que só aumenta, Geni e outras lideranças filiadas à FLM ocuparam, em fevereiro de 2014, um dos terrenos da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), abandonado há mais de 50 anos e que deu origem à Imirim, que atualmente abriga 110 famílias. A ocupação passou por algumas ameaças policiais e enfrenta um processo de reintegração de posse, anterior à PPP Habitacional.

A ocupação é formada, majoritariamente, por mães solo, algumas delas trazendo um histórico de violência doméstica - uma violência que produz ou reforça situações de precariedade habitacional, já que, não raro, a mulher acaba saindo de casa para escapar da situação de violência,



situação analisada por Raquel Ludermir (2021a; 2021b) como despejo relacionado à violência doméstica. Por isso, a ocupação conta com o apoio de uma assistente social e de uma psicóloga, que fazem o atendimento gratuito das moradoras e moradores locais, além de todo trabalho social realizado pelo movimento de moradia, que mantém parcerias com órgãos públicos, como o CRAS, e organizações não governamentais.

É a partir dessa rede criada pelo movimento de moradia, que extrapola a dimensão da casa, que a ocupação emerge como um espaço de acolhimento e autoproteção, o que também se revela nas regras internas, que proibem determinadas práticas - como a violência doméstica, o uso de drogas dentro da ocupação, entre outras - e mantém uma forma de organização na qual as assembleias possuem um lugar de grande importância na vida comunitária.

A procura por um espaço nas ocupações é constante. Desse modo, as famílias entram em um cadastro e passam a acompanhar as atividades e reuniões do movimento, até que surja um local ou uma nova ocupação seja realizada. Por vezes, as pessoas se encontram em tal situação de urgência, morando em carros ou mesmo nas ruas, que as lideranças das ocupações se organizam para tentar acolher de imediato a família. Por isso, mesmo após a ocupação que deu origem a Imirim, Geni seguiu na luta e, em 2016, com 56 famílias removidas sem ter para onde ir, organizou a ocupação que deu origem à Elza Guimarães seguindo as mesmas formas de organização e vida comunitária da Imirim.

Também apoiada nas redes formadas pelos movimentos de moradia de São Paulo, a ocupação Parada Pinto nasce junto à Jornada Nacional por Moradia, realizada em São Paulo em 2014. Como um dos resultados da Jornada, os movimentos articulados na União Nacional por Moradia Popular (UNMP), na Central de Movimentos Populares (CMP) e na Frente de Luta Por Moradia (FLM) se reuniram em uma madrugada de abril na qual mais de 20 imóveis, que não cumpriam a função social da propriedade, foram ocupados. O terreno da COHAB, localizado na Zona Norte de São Paulo, foi um deles.

Tal como aquele que deu origem à Imirim, o terreno da Parada Pinto estava sem cumprir a função social da propriedade há décadas, funcionando como uma área de descarte de entulhos. A ocupação foi organizada por quatro mulheres, três delas haviam perdido suas casas depois de um período de fortes chuvas, em 2013 e 2014, que atingiu famílias do Jardim Paraná, na Brasilândia.

Joselia é uma dessas mulheres, a única que não perdeu sua casa nas chuvas, mas que já vinha de uma trajetória de busca pela moradia. Sua história junto aos movimentos de moradia se iniciou em 2004, quando ainda na Brasilândia, onde morava com sua família, conheceu uma mulher que fazia parte do Movimento dos Sem Terra do Centro (MSTC). Na época, Joselia participava de um grupo de base em seu bairro, que se reunia quinzenalmente para tratar de várias demandas, como vagas nas creches e escolas, também sobre questões de moradia. Depois de um tempo, o grupo se encerrou e ela passou a frequentar os encontros do MSTC, na região central de São Paulo. Joselia começou a ser a ponte entre o Centro e a Zona Norte e, a partir de sua experiência junto ao MSTC, começou a organizar as famílias do Jardim Paraná, atingidas pelas fortes chuvas de 2013.



Na madrugada do dia 7 de abril de 2014, 70 famílias ocuparam o terreno da Parada Pinto. A polícia militar chegou na mesma noite, fazendo muitas ameaças. Como parte das famílias já estavam dentro do terreno, Joselia e outras pessoas ficaram tentando negociar do lado de fora. Apesar de toda violência e intimidação, conseguiram resistir ao longo da primeira noite. Do lado de dentro, as pessoas capinavam o mato alto e levantavam o primeiro barracão.



Imagem 8 - Limpeza do terreno da Parada Pinto, 2014. Acervo pessoal, Joselia Pereira.

Conforme a ocupação se estabelecia, mais pessoas chegavam em busca de um lugar para morar. Também aqui, a presença de mães solo é marcante, como os são também os relatos de violência doméstica que colocam essas mulheres em situação de precariedade habitacional. Joselia relata o trabalho social realizado na ocupação para acolher moradoras e moradores que partilham de trajetórias de vida marcadas por situações variadas de violência e precariedade. Também aqui, a rede construída pelo movimento de moradia, articulando diferentes agentes e instituições, exerce um papel fundamental. Assim que ocuparam o terreno, ela nos conta, começaram a mapear e estabelecer contato com o CRAS e o posto de saúde mais próximo. Da mesma forma, vão em busca de atendimento quando surge um caso de dependência química ou de evasão escolar, por exemplo.

Um ano depois, as famílias da Parada Pinto desocuparam o terreno voluntariamente. Naquela ocasião, em abril de 2015, a prefeitura, junto à COHAB, havia feito a promessa de construção de 300 unidades do terreno, que seriam distribuídas entre as famílias. Durante as negociações, a SEHAB realizou o cadastro das famílias e definiu que apenas cinco delas se enquadravam nos critérios para concessão do auxílio aluguel, no valor de R\$ 400, até o atendimento definitivo. Apesar da promessa do atendimento, a ausência de um auxílio imediato deixou as famílias em situação de vulnerabilidade. Assim, ocuparam um edifício no bairro da Armênia, onde Joselia manteve o acompanhamento junto às famílias.



Sem sinal das obras no terreno e sem resposta do poder público, em outubro de 2016, mais de um ano depois, as famílias voltaram a ocupar o terreno da Parada Pinto. Joseli relembra que o terreno estava do mesmo jeito de quando o haviam deixado, sem nenhum sinal das obras prometidas. As famílias retomaram a construção de sua comunidade de onde pararam. Ao longo dessa trajetória, Joselia se tornou conselheira no Conselho Municipal de Habitação - CMH, onde busca respostas sobre as unidades que nunca foram construídas.

Não é possível compreender a história dessas ocupações de forma dissociada das questões de gênero e racialidade que interseccionam a vida das famílias que lá estabeleceram suas moradias e das lideranças, que fazem da necessidade mola propulsora para o protagonismo. Nos três casos e, não por acaso, a luta de moradia tem a sua origem em grupos de mulheres e até hoje todas as ocupações têm sua maioria de famílias formadas por mães solo, revelando uma maior dificuldade no acesso a direitos fundamentais, inclusive o direito à moradia. O processo político advém da sobreposição de opressões vivenciadas, que afasta os grupos excluídos do acesso à moradia formal, haja vista o caráter extremamente elitista da produção das cidades brasileiras.

Ao recuperar a trajetória de formação e consolidação dos territórios populares¹⁵ ameaçados pela PPP Habitacional, em diferentes contextos históricos e políticos, um elemento central os atravessa e aproxima suas experiências, a princípio, tão diversas: o padrão histórico de produção do espaço urbano da metrópole paulista que reforça e reproduz desigualdades socioespaciais, expresso, dentre outros, na ausência de uma política habitacional que responda às necessidades habitacionais, em toda sua diversidade e abrangência. Ao não encontrar alternativas habitacionais por meio de políticas públicas, e diante da impossibilidade em acessá-la via mercado imobiliário formal, milhares de trabalhadoras e trabalhadores, ao longo dos anos e ainda hoje, construíram suas moradias por meio da ocupação de terras ociosas e da autoconstrução, um processo que não acontece sem inúmeros conflitos, disputas e negociações (MARICATO, 1979; BONDUKI, ROLNIK, 1979; MARICATO, 1996).

Agora, no entanto, não é a ausência da política habitacional que se constitui como elemento central da insegurança habitacional, mas a sua própria formulação e implantação, quer dizer, a política pública que deveria garantir o acesso à moradia é a responsável pela ameaça de remoção a milhares de famílias em São Paulo.

Em meio ao contexto de pandemia de COVID-19, a inclusão das áreas no projeto do Lote 12 - Casa Verde / Cachoeirinha (imagem 9) fez com que a COHAB-SP buscasse retomar e acelerar ações possessórias que estavam em curso para as áreas, tornando as ameaças de remoção iminentes.



Imagem 9: Localização das ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, incluídas no Lote 12 da PPP Casa da Família depois da formalização do contrato. Elaboração: Julia Terron, LabCidade, 2021.

Em uma nova resposta às novas ameaças, iniciou-se a campanha *#AtingidospelaPPP*, marcando um segundo momento de resistência à PPP Habitacional da COHAB/SP, envolvendo não só as comunidades, entidades, movimentos, universidades e assessorias do grupo de trabalho que já vinha se reunindo e fazendo ações conjuntas, mas também as três ocupações que agora se viam ameaçadas, os movimentos a que são filiadas - Movimento Lutar e Vencer, Movimento Sem Teto Região Norte e Frente de Luta por Moradia - e os movimentos que fazem frente às remoções no estado de São Paulo, a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, a Central dos Movimentos Populares, que se organizavam também em torno da Campanha Despejo Zero pela vida no campo e na cidade.

***#AtingidospelaPPP*: a articulação como método de resistência**

A articulação *#AtingidospelaPPP* se consolidou, assim, a partir desse encontro dos territórios ameaçados pelo projeto do Lote 12 da PPP Habitacional - representados por moradoras, moradores e lideranças da comunidade, suas associações e por entidades que apoiam, de diferentes formas, as suas lutas e reivindicações, seja atuando diretamente nas áreas, seja fortalecendo redes de resistência contra as remoções, ou, ainda, assessorando juridicamente as comunidades e ocupações atingidas.

A elaboração e a consolidação de leituras conjuntas sobre as trajetórias dos territórios atingidos e sobre os impactos da PPP teve como principais objetivos explicar, de uma maneira acessível, os impactos da PPP Habitacional e a situação das áreas atingidas com uma linguagem simples e dando voz às moradoras e aos moradores; subsidiar a defesa dos territórios atingidos;



oferecer insumos para elaboração de alternativas para a permanência e urbanização das comunidades e ocupações; incidir no debate público e sensibilizar a comunidade acadêmica e órgãos do sistema de justiça, dando mais visibilidade às ameaças e aos impactos do projeto da PPP. Os produtos dessas leituras foram:

- Vídeos das moradoras e moradores, gravados pelo celular das lideranças que participam da articulação. Os vídeos foram usados na elaboração de um zapcast, na divulgação de uma carta-aberta, e na Ação Civil Pública pela suspensão das ameaças de remoção.
- Uma série de episódios de um zapcast¹⁶ da campanha, que circulou em grupos de whatsapp das comunidades e na Rádio Cantareira, rádio comunitária da Rede de Proteção e Resistência ao Genocídio. Inspirado na comunicação do “Periferia em Movimento”, uma produtora de Jornalismo de Quebrada, cada episódio aproveitou, pinçou e tematizou as falas das moradoras e dos moradores a partir dos vídeos gravados. Para além do desafio da linguagem, de apresentar a questão de um modo claro e de fácil compreensão, o formato de divulgação, em áudios de whatsapp, também foi pensado para superar barreiras do acesso à internet.
- O lançamento virtual da campanha, para ampliar a visibilidade das denúncias, contou com falas de lideranças, de moradoras e moradores e de representantes das entidades que compõem a campanha, que puderam contar um pouco de sua história e dos impactos da ameaça de remoção em seu cotidiano. Ainda, o evento contou com a presença de figuras políticas, como o vereador Eduardo Suplicy, a deputada estadual Erika Malunguinho e o deputado federal Paulo Teixeira, expressando publicamente seu apoio à articulação. O lançamento funcionou, ao mesmo tempo, como mais uma estratégia de mobilização e articulação interna, voltada aos territórios, e como meio de publicizar e expandir a articulação, pautando a PPP Habitacional de modo mais amplo. A transmissão do evento foi feita pelo *Facebook* das entidades que compõem a campanha¹⁷, para facilitar o acesso pelo celular e aumentar o alcance de quem mora nos territórios.
- Uma carta-aberta contra a PPP Habitacional, foi divulgada por meio das redes sociais e também no lançamento da campanha, que reuniu assinaturas de 85 entidades se posicionando contra as remoções por conta da PPP Habitacional¹⁸.
- Um jornal da articulação¹⁹, inspirado na experiência de produção e distribuição de jornais da União de Lutas por Moradia e da Central de Movimentos Populares. Foram impressas 5.000 cópias e distribuídas nas áreas atingidas pela PPP Habitacional - em um período de arrefecimento da pandemia e seguindo todos os protocolos. Na Futuro Melhor, foi distribuída no momento de cadastramento e contagem feitos pela Associação Futuro Melhor, e, nas ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, foram feitas leituras e discussões coletivas nas assembleias de cada ocupação.
- Publicações da própria articulação ou de análises sobre a PPP Habitacional no blog do LabCidade FAUUSP, com incidência na comunidade acadêmica e no debate público de planejamento urbano.
- Peças jurídicas elaboradas pela Defensoria Pública e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, para defesa dos territórios atingidos nas ações de remoção -



especificamente, ação civil pública de remoção por risco e ações possessórias, para propositura de ação civil pública para garantia de atendimento habitacional às famílias removidas, e de ação civil pública pela suspensão das possessórias.

A partir dessas ações criativas e diversas, a articulação se constituiu como prática coletiva de resistência, em um exercício constante de diálogo, compartilhamento de saberes e adaptações das linguagens. A experiência de construção coletiva dessa memória, unificando em um mesmo espaço histórias de territórios tão diversos, teve uma importância pedagógica e política. Ao mesmo tempo em que contribuiu para dar maior visibilidade às histórias de construção destes territórios populares -- vistos pelo poder público somente pelo signo da 'falta' e da 'precariedade' -- lançando luz sobre os saberes mobilizados e as redes de solidariedade criadas ali, a articulação mostrou ser possível uma atuação conjunta de moradoras e moradores de territórios com histórias e localizações distintas. Entre os resultados desta experiência, destacamos:

- Fortalecimento das articulações nos territórios, entre territórios e entre todas as entidades e movimentos parceiras:
 - ampliação do alcance das informações sobre a história e reivindicações dos territórios, e sobre os impactos do projeto do Lote 12 - Casa Verde - Cachoeirinha, apresentando uma contra-narrativa àquela divulgada pelos parceiros públicos e privados da PPP;
 - ampliação do alcance de informações sobre as ações das entidades e movimentos que organizam a luta nas comunidades e ocupações, fortalecendo a organização coletiva;
 - ampliação do alcance de informações sobre a atuação da Defensoria Pública, do Gaspar Garcia e dos demais parceiros da articulação na defesa dos direitos sociais, construindo relações mútuas de confiança.
- Estratégia jurídica de defesa pensada com os territórios atingidos.

A estratégia jurídica se deu pela atuação conjunta e coordenada entre Defensoria Pública e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Um dos aspectos centrais da atuação consistiu em ter se levado a discussão mais ampla do conflito social, subjacente aos processos que veiculam o risco de remoção até o momento, às comunidades, o que significou a arguição da mesma tese em favor de todas as comunidades e ocupações: a de que tais remoções estão vinculadas à implantação do Lote 12 da PPP Habitacional. Ou seja, tanto na ação civil pública que discute a remoção da área das margens do Córrego do Bispo em razão do risco, quanto nas ações possessórias que buscam a remoção das ocupações instaladas nos imóveis da COHAB/SP, apresentou-se esta tese de defesa, que abarca o contexto maior.

Nesse sentido, a constituição, inicialmente, do grupo de trabalho, com a participação e a repercussão da mobilização das comunidades afetadas, a partir da campanha *#AtingidospelaPPP*, fez parte da definição das estratégias de defesa jurídica e compôs as peças apresentadas pela Defensoria Pública e pelo Centro Gaspar Garcia. Quando do ajuizamento da ação civil pública por estas entidades, por exemplo, foram incluídos na petição inicial para alguns depoimentos de



moradoras e moradores das ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, bem como foi anexada cópia da carta de denúncia assinada por 85 entidades apoiadoras.

A narrativa do Município se constrói justamente no sentido contrário, qual seja, o de que tais ameaças e remoções são motivadas por justificativas distintas e independentes entre si, que nada possuem de vínculo com a PPP Habitacional, em uma clara tentativa de afastar o fato de que tais remoções têm sim como causa e motivação a intervenção pública por meio da implantação da PPP.

Dessa forma, foi fundamental expor que os imóveis indicados no Lote 12 da PPP Habitacional do Município eram ocupados por comunidades consolidadas, formadas por mais de 6 mil famílias de baixa renda. Ainda, que a execução do Programa implicará a remoção dessa população para dar lugar a empreendimentos habitacionais que não garantem o seu atendimento, seja pelo número insuficiente de unidades, pelos critérios de indicação de demanda do poder público, pelos critérios de renda das famílias atendidas ou, por fim, pelos critérios de financiamento bancário às unidades habitacionais.

As comunidades Futuro Melhor e do Sapo estão inseridas em Zonas de Especial Interesse Social do tipo 1. Já as ocupações Imirim e Parada Pinto estão em ZEIS tipo 2 e a Elza Guimarães, em ZEIS tipo 5, regulamentadas no art. 45 incisos I, II e V, do Plano Diretor do Município.

No caso da ZEIS tipo 1, o Plano Diretor exige a formação do Conselho Gestor participativo, formado por representantes da população moradora da área e do poder público, que deve discutir e aprovar o plano de intervenção para a ZEIS. Isso significa que as intervenções que serão definidas pelo Conselho Gestor para a área não necessariamente corresponderão ao projeto que foi previsto pela PPP Habitacional. Compreende-se que a lógica de definição do projeto a ser implantado pela PPP antes da constituição do Conselho Gestor ignorou por completo regra explícita do Plano Diretor de que o projeto urbanístico das ZEIS tipo 1 deve ser elaborado junto aos moradores atingidos.

Já quanto às ZEIS tipos 2 e 5, apesar da previsão contida nos incisos II e V do art. 44 do Plano Diretor indicar que elas demarcam terrenos vazios ou subutilizados que deveriam ser destinados à construção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a intervenção do poder público em tais áreas, quando estes imóveis estiverem ocupados por população de baixa renda para fins de moradia, repercute sobre o tratamento jurídico adequado, que deve prezar pelo alcance da finalidade habitacional do instrumento. Assim, defende-se que o fato do terreno se encontrar ocupado para fins de moradia implica que ele não pode ser equiparado à situação fática de um lote vazio, subutilizado ou não edificado e, dessa forma, impõe uma solução jurídica compatível com o regime jurídico geral do Zoneamento Especial de Interesse Social, que tem como finalidade essencial a regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares.

A delimitação de uma área da cidade como ZEIS expressa o manifesto interesse do legislador municipal em estabelecer uma determinada concepção de política urbana a ser desenvolvida no local, de modo a prestigiar uma mudança de paradigma no tratamento dos territórios populares. De acordo com tais previsões normativas, é possível concluir que as atuais moradoras e moradores dos imóveis abrangidos pelo Lote 12 da PPP devem ter garantida a permanência no local e ser atendidos de forma definitiva, seja por meio da regularização



urbanística e fundiária, seja por meio do acesso a um apartamento em empreendimentos habitacionais de interesse social.

A partir das discussões e estratégias traçadas no âmbito da articulação, o Centro Gaspar Garcia e a Defensoria Pública elaboraram e apresentaram à Prefeitura (SEHAB) requerimentos de REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) para as três ocupações inseridas posteriormente no Lote 12 da PPP da COHAB/SP, bem como para a Favela Futuro Melhor e Favela do Sapo. A instauração dos procedimentos foi ao encontro da pretensão das famílias das comunidades, qual seja, de permanência no local atual de suas moradias, com a melhoria da qualidade de vida a partir da regularização fundiária e urbanização, alcançando-se, ao final, a sonhada segurança jurídica da posse.

Importante frisar que o início dos procedimentos de REURB-S também constitui, por si só, ferramenta que busca resguardar a segurança da posse das atuais moradoras e moradores, considerando a sua natureza cautelar em relação aos conflitos possessórios existentes sobre a área (decorrente da previsão do art. 31, § 8º, da Lei federal nº 13.565/2017), ou seja, sua capacidade de suspensão dos processos de reintegração de posse enquanto da tramitação desses procedimentos, uma vez que a remoção obsta a possibilidade da regularização fundiária pleiteada.

No que se refere às comunidades Futuro Melhor e do Sapo, os relatos das lideranças e procedimentos administrativos instaurados anteriormente pelo Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública revelam que a demanda por regularização fundiária desses territórios é antiga e já foi levada ao Município em diversas ocasiões, sem que tenha sido iniciado um processo específico até período recente. Contudo, ante a ameaça iminente de remoção das cerca de 341 famílias das ocupações Elza Guimarães, Parada Pinto e Imirim, representadas pelas decisões judiciais proferidas em ações de reintegração de posse ajuizadas pela COHAB/SP, deliberou-se pelo ajuizamento de ação civil pública em face do Município e da COHAB/SP, em que se buscou a condenação de tais entes a se abster de remover as famílias residentes nos três imóveis e, ao invés disso, promover a regularização fundiária das ocupações, consideradas núcleos urbanos informais consolidados; e, caso não atendido o pedido principal, que a remoção de tais famílias fosse condicionada ao atendimento habitacional definitivo em outro local.

A ação foi ajuizada em novembro de 2020 e, desde então, a defesa exercida pela Defensoria Pública e pelo Centro Gaspar Garcia nas ações possessórias da COHAB/SP tem afastado a ameaça iminente de cumprimento de ordem de reintegração de posse, sendo que em um dos casos, o da Elza Guimarães, se obteve decisão favorável do Tribunal de Justiça que reconheceu o dever do Município de apresentar e promover plano de realocação das famílias residentes no imóvel que a COHAB/SP pretende retomar a posse, de modo a garantir às mesmas o direito à moradia adequada.

A experiência ora relatada demonstra o potencial dessa união de esforços e olhares na defesa jurídica das famílias, a partir de ações complementares, o que foi sobremaneira fortalecido a partir da soma de diversos outros atores, organizações da sociedade civil, coletivos e universidades, como mencionado anteriormente. Trata-se de rede formada em defesa das comunidades diretamente afetadas pelo projeto do Lote 12 da PPP, constituída como decorrência do protagonismo e iniciativa das moradoras, moradores e lideranças desses territórios, que têm



sempre pautado as ações do grupo a partir das experiências e necessidades das pessoas que vivem nesses locais, proporcionando a capacidade de, inclusive juridicamente, conectar diversos conflitos fundiários em torno da sua causa real, nesse caso o projeto do Lote 12 da PPP, e, assim, enfrentar os argumentos da Municipalidade e demais agentes das ameaças e remoções.

Considerações finais

A experiência relatada neste artigo é um processo ainda em curso. Apesar do início formal da PPP Habitacional e o andamento dos trâmites burocráticos, ela ainda não se concretizou sobre os territórios, o que mantém em aberto o campo de disputa em torno de seus impactos e, também, de seu conteúdo. Assim, para além do desfecho do conflito, nos interessava, aqui, registrar e refletir sobre o processo de articulação em torno dos impactos do Lote 12 da PPP Habitacional Municipal de São Paulo sobre as comunidades e ocupações atingidas. O registro e compartilhamento dessa experiência são de grande relevância, pois envolveu atuações coletivas criativas e potentes na defesa de direitos, na produção de conhecimento, no acesso à justiça e na mobilização social, tudo isso, diante de um contexto de pandemia que impôs a necessidade de nos adaptarmos às exigências de distanciamento social, lançando mão de novas estratégias para construir uma articulação reunindo atores tão diversos. Nos mantermos articuladas, neste período, talvez tenha sido um dos grandes resultados desta experiência.

O próprio processo de escrita deste artigo criou a possibilidade de refletirmos, conjuntamente, sobre o caminho percorrido até aqui, avaliando e aprendendo com as estratégias adotadas. Como buscamos demonstrar, ao longo desta trajetória, alguns resultados valiosos já foram alcançados, entre eles, destacamos a própria construção da campanha em defesa da permanência das comunidades ameaçadas de remoção com a produção de material impresso, em vídeo e em áudio, de modo a ampliar a capilaridade das informações ao lançar mão de diferentes linguagens e formatos de comunicação. A campanha, ao mesmo tempo, conectou a luta das comunidades à pauta de abrangência nacional (Campanha Despejo Zero) e possibilitou a mobilização social internamente em cada comunidade por meio da circulação dos materiais produzidos.

Quanto à defesa contra remoções e pelo direito à moradia, destaca-se a atuação de enfrentamento à invisibilização das comunidades atingidas pelo Projeto da PPP Habitacional, ao jogar luz sobre o fato de que tais ameaças de remoção, aparentemente desconectadas, decorrem da mesma motivação, qual seja, a implantação da PPP. Com isso, foi possível construir o argumento de que é a própria política pública habitacional a responsável pela ameaça de remoção que recai sobre os territórios e a população local, tensionando o objetivo e modelo desta política em si mesma.

Quanto à garantia do acesso à justiça, foi possível constatar como a integração e o alinhamento das atuações entre os integrantes da articulação assumiram papel fundamental na promoção de um olhar mais integrado, dinâmico e relacional das questões que afetam a população socioeconomicamente vulnerável, em especial a segregação socioterritorial e a negação do direito à moradia digna.



Por fim, especificamente quanto à Defensoria Pública, a experiência da articulação #AtingidosPelaPPP representou o fortalecimento dos vínculos entre as moradoras e moradores das comunidades e a instituição, bem como o aprofundamento do diálogo com demais grupos e entidades e, ainda, a abertura de interlocução da instituição com novos atores.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, I.; MARINO, A. “Nova parceria público-privada de habitação, novas ameaças de remoção”. *LabCidade*, 22 abr. de 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/nova-parceria-publico-privada-de-habitacao-novas-ameacas-de-remocao/>>. Acesso em 31 mai. de 2021.

ALMEIDA, I. M. de; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. de. PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2020.

BARBOSA, R. B.; ROLNIK, R.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P.; GONSALES, T. A. “Parque, PPP habitacional e... milhares de pessoas na rua na Zona Norte de São Paulo”. *LabCidade*, 20 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/parque-linear-ppp-habitacional-e-milhares-de-pessoas-na-rua-na-zona-norte-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 09 de abr. de 2020.

BROMFIELD, H.; SANTORO, P. F. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)*, n. 8, Belo Horizonte, jan./jun. 2019.

BONDUKI, N., ROLNIK, R. Periferias: Ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. In: *Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho*. Programa de Estudos em Demografia e Urbanização-PRODEUR. 1979. p. 130-130.

GUERREIRO, I. “Removidos do Córrego do Bispo e agora sem receber o auxílio aluguel”. *LabCidade*, 2 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/removidos-do-corrego-do-bispo-e-agora-sem-receber-o-auxilio-aluguel/>>. Acesso em 31 mai. de 2021.

_____. “Como funciona o Auxílio-Aluguel em São Paulo”. *LabCidade*, 29 ago. 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.

IZAR, P. Can public-private partnerships help achieve the right to the city in Brazil? The case of Casa Paulista program in São Paulo. *Journal of Urban Affairs*, 2019.

LUDERMIR, Raquel. “Moradia, patrimônio e sobrevivência: dilemas explícitos e silenciados em contextos de violência doméstica contra a mulher”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - Dossiê Temático: Território, Gênero e Interseccionalidades (no prelo)*, 2021.

LUDERMIR, Raquel. “Housing for survival: tenure insecurity, property loss and domestic violence against women in Recife, Brazil”. Tese de Doutorado (Universidade Federal de Pernambuco - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano). 2021.

MENDONÇA, P. H. R. “Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários-financeiros”. Artigo apresentado no *XVII Encontro Nacional da*



Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

_____. "A mobilização de terrenos públicos para a estruturação das parcerias público-privadas de habitação na região metropolitana de São Paulo". São Paulo: FAPESP. Relatório final de pesquisa, 2018.

MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

NASCIMENTO, D. M.; ROMEIRO, P.; ROSA, S. V.; MOURA, R. C. de; FRANZONI, J. A.; MENDONÇA, P. O mecanismo da parceria público-privada como reforma do Estado. In: ROLNIK, R.; SANTORO, P. F.; NASCIMENTO, D. M.; FREITAS, D. M.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. B. *Cidade, Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

PALLADINI, G. "Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2018.

PEREIRA, A. PALLADINI, G. "Parceria Público-Privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo". *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v.20, n.43, pp. 879-903, set-dez 2018.

PINHEIRO, Luana. "O trabalho nosso de cada dia: determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil". Tese (Doutorado em Sociologia), Departamento de Sociologia - Universidade de Brasília/UNB, Brasília, 2018.

ROLNIK, R. "Guerra dos lugares - A colonização da terra e da moradia na era das finanças". 01. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

_____. "Urbanização a conta-gotas". *Versus Revista de Ciências Sociais aplicadas do CCJE/UFRJ*. n. 2, p. 28-30, ago. 2009.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. "O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo". In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018a.

_____. "'Destruir' terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo". *Anais do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos*. Resumo. São Carlos, IAU USP, maio 2018b.

SANTORO, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos. In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018c.

SANTORO, P. "Gênero e planejamento territorial: uma aproximação". XVI Encontro Nacional de Pesquisas Populacionais, Caxambu, MG, 2008.

SANTOS, R.A.; GONSALES, T.A.; MARINO, A. A formação dos conselhos gestores nos Campos Elíseos e disputas para além da esfera institucional. In: LINS, R.D.; ROLNIK, R. (Org.). *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. 1. ed. São Paulo: FAU USP, 2018. v. 1. p. 139-152.



TELLES, V. “A cidade as fronteiras do legal e ilegal”. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2010.

UNGARETTI, D.; CASTRO, U.; SANTORO, P. “PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção”. *LabCidade*, 17 mar. de 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrancia-e-novas-ameacas-de-remocao/>>. Acesso em 31 mai. de 2021.

UNGARETTI, D.; LACERDA, L. G.. “Remoção no Córrego do Bispo reproduz cenário de precariedade habitacional”. *LabCidade*, 09 maio. 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/justica-paulista-e-politica-habitacional-reproduzem-cenario-de-precariedade-habitacional-no-corrego-do-bispo/>>. Acesso em: 09 de jul. de 2020.

¹ Compõem esta articulação: comunidades Futuro Melhor e do Sapo, ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, Associação Futuro Melhor, Movimento Sem Teto Região Norte, Movimento por Moradia Lutar e Vencer, Unidos na Luta Ide, BrCidades, Campanha Despejo Zero - pela vida no campo e na cidade, Central dos Movimentos Populares, Fórum Regional de Defesa dos Direitos Humanos da Criança e Adolescente Cachoeirinha, Frente de Lutas por Moradia - FLM, Observatório de Remoções, organização social PiPA, Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo, Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio, União Dos Moradores e Amigos Do Jardim Antártica – UMAJA, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo - UMM SP, LabCidade FAUUSP, Defensoria Pública de São Paulo, por meio do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo e da Unidade de Santana, e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Alessandra D’Avanzo, Ana Cristina Coimbra, Ana Sueli Ferreira, Benedito Roberto Barbosa, Bruna Simões, Crenildes Jesus da Silva (Dona Nena), Débora Ungaretti, Eliana Takeko, Geni da Fonseca Monteiro, Gisele Brito, Guilherme Lobo, Isadora Marchi de Almeida, João Moreirão, Joselia Pereira, Julia Terron, Larissa Gdynia Lacerda, Luiz Carlos Silva (Nei), Paula Freire Santoro, Pedro Mendonça, Taissa Nunes Vieira Pinheiro, Tatiana Oliveira, Tereza Herling, Vanessa Chalegre de Andrade França, Vitor Inglês, Ulisses Castro.

² Os zapcasts são pequenos programas, no formato de um podcast, desenvolvidos para circular e serem ouvidos pelo Whatsapp, de modo a ampliar sua capilaridade e superar as barreiras no acesso à internet. Iremos falar sobre isso mais adiante.

³ Nos termos do edital, a critério da Secretaria Municipal de Habitação, a COHAB-SP poderá atuar como agente financeiro na aquisição de até 15% das unidades de HIS 1 construídas em terrenos públicos em zonas especiais de interesse social, que poderão ser destinadas para atender famílias de idosas e idosos ou famílias que tiveram o financiamento negado pela instituição financeira escolhida pela concessionária ou, ainda, para aluguel social.

⁴ Ação nº 0017300-79.2001.8.26.0053 da 6ª Vara de Fazenda Pública.

⁵ Informações disponíveis no processo administrativo SEI nº 7610.2019/0001774-7, relativo ao Lote 12 da PPP Habitacional.

⁶ A doação com transferência do potencial construtivo apresenta vantagens para a Prefeitura na implantação da PPP Habitacional porque contorna o risco que existe em um processo judicial de desapropriação ser reconhecido o usucapião da área em nome das famílias para fim da indenização, o que pode implicar na avaliação de todas as benfeitorias, na demora em se realizar a imissão na posse e na imprevisibilidade dos custos de desapropriação; promove a desvinculação dos procedimentos de transferência de titularidade e de regularização fundiária para a concessionária e de remoção das famílias; e antecipa a transferência da titularidade (que, na desapropriação, só é feita no momento da adjudicação), e portanto, da realização de novas transferências (que não configurem somente transmissão da posse).

⁷ Entrevista realizada com Luiz Carlos Silva (o Nei), em 26 mai. 2021, por Larissa Lacerda.

⁸ Relato de Tereza Herling, que compõe a articulação e funcionária da Cohab-SP à época. Ainda segundo Herling, antes da gestão da Marta, ainda nos anos 1990, quando a área começou a ser ocupada, a CDHU quis negociar com a ETEP, mas não houve acordo sobre a compra da área para urbanizar a ocupação que se iniciava.



⁹ Na década de 1990, parte das áreas de antigas fazendas da região foram desapropriadas pelo governo do Estado de São Paulo para instalação de uma subestação de energia elétrica pela Companhia Energética de São Paulo (CESP), empresa estatal que passou, a partir de 1999, por um processo de privatização, e hoje é uma empresa de capital aberto, a ISA CTEEP#. A construção da subestação, no entanto, nunca aconteceu.

¹⁰ Entrevista realizada com Crenildes Jesus da Silva (Dona Nena) no dia 23 mar. 2021 por Taissa Pinheiro e Larissa Lacerda.

¹¹ Organização da sociedade civil que oferece assessoria jurídica a famílias moradoras de cortiços, favelas e ocupações. Para saber mais: <http://gaspargarcia.org.br/programa-moradia-digna/>. Acesso em 31/05/2021.

¹² A Portaria da Secretaria Municipal de Habitação nº 131/2015 prevê hipóteses de concessão de auxílio aluguel provisório, dentre elas a remoção preventiva de moradores de áreas de risco, ou continuado, quando as remoções ocorrem por obra pública.

¹³ Relato da Alessandra D'Avanzo, que atua na organização social PIPA e é trabalhadora da região. Maio de 2021.

¹⁴ Entrevistas realizadas com Geni Fonseca e Joselia Pereira (Jo), nos dias 23 e 31 mar. 2021, por Taissa Pinheiro e Larissa Lacerda.

¹⁵ A construção da trajetória dos territórios foi realizada por meio de entrevistas não estruturadas com moradoras e moradores dessas localidades que estiveram envolvidas na formação e consolidação dos territórios. Neste percurso de construção histórica, a trajetória de vida destas mulheres e homens funciona como o eixo condutor da narrativa, quer dizer, por meio da reconstituição de sua própria história de vida, elas nos contam sobre as histórias de produção do espaço urbano. Apesar de não se tratar de uma pesquisa acadêmica propriamente, esta estratégia de reconstituição da história dos territórios atingidos pela PPP se inspira no método desenvolvido por Telles (2010), com o qual, a partir da reconstituição das trajetórias urbanas dos indivíduos e suas famílias, a autora tornou possível perspectivar e compreender as transformações nas dinâmicas urbanas em curso no início do século XXI.

¹⁶ Os episódios do zapcast podem ser acessados pelo programa Pela Cidade, canal de podcast do LabCidade no Spotify: <https://open.spotify.com/episode/7abMuHs6GQiyLgDxszvWp5>. Acesso em 26 mai. 2021.

¹⁷ Veja o lançamento aqui: <https://fb.watch/5AT4a_UUVY/>. Acesso em 31 mai. de 2021.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/oitenta-e-cinco-movimentos-e-entidades-assinam-carta-aberta-contr-a-ppp-na-cachoeirinha/>>. Acesso em 26 mai. 2021.

¹⁹ Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2020/10/JornaldaPPP_digital_alta.pdf> Acesso em 26 mai. 2021.



A Defensoria Pública na *engrenagem* do Conselho da Comunidade de Franca: potências e desafios institucionais¹

São Paulo Public Defender's Office in the sewing of the Franca Community Council: forces and institutional challenges

Ana Carolina de Sá Juzo

Mestranda em Direito – FDRP/USP

anacarolinajuzo@usp.br

Eduardo Matheus Ferreira Lopes

Mestrando em Direito – FCHS/UNESP

eduardomflopess@gmail.com

Guilherme Paulo Marques

Defensor Público do Estado de São Paulo

gpmarques@defensoria.sp.def.br

José Eduardo Adami de Jesus

Graduado em Direito – FCHS/UNESP

jose.adami@unesp.br

Resumo

Este artigo é um relato analítico da participação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo no movimento de construção e consolidação do Conselho da Comunidade de Franca sobre o Sistema Penitenciário. Buscamos traçar, em linhas gerais, a importância da instituição como um mecanismo de acesso à Justiça por vias extrajudiciais – especialmente, na sua articulação com movimentos sociais organizados e com sujeitos de comunidades socialmente engajadas. Para esta etapa, retomamos a obra de Maurílio Casas Maia (2016), dentre outros. Assim, neste trabalho, pontuamos em destaque as principais etapas e os conflitos neste movimento de estruturação do Conselho, permeado pela participação de amplos setores da cidade em conjunto com a Defensoria Pública local. Por fim, discutimos brevemente, em apoio à literatura dos estudos sociais e prisionais, sobre os impactos e as potências desta atuação coletiva do órgão, em especial de autoras e autores como Patricia Hill Collins e Sirma Birge (2020) e Rafael Godoi (2017, 2020).

Palavras-chave: 1. Defensoria Pública. 2. Acesso à Justiça. 3. Conselho da Comunidade. 4. Prisão. 5. Criminologia

Abstract

This article is an analytical report about the participation of the São Paulo Public Defender's Office in the movement to build and consolidate the Franca Community Council on the Penitentiary System. We seek to outline, in general terms, the importance of the institution as a mechanism for accessing justice through extrajudicial channels – especially in its articulation with organized social movements and subjects from socially engaged communities. For this stage, we take up the work of Maurilio Casas Maia (2016), among others. Thus, in this work, we highlight the main stages and conflicts in this movement of structuring the Council, permeated by the participation of large sectors of the city together with the local Public Defender's Office. Finally, we briefly discuss, in support of the literature on social and prison studies, about the impacts and powers of this collective action of the body, especially authors and authors such as Patricia Hill Collins and Sirma Birge (2020) and Rafael Godoi (2017, 2020).

Keywords: 1. Public Defender. 2. Access to Justice. 3. Council of the Community. 4. Prison. 5. Criminology



Introdução

Sabemos que são amplas as experiências e a literatura sobre a atuação da(s) Defensoria(s) Pública(s) como instituição de apoio e engajamento junto aos movimentos sociais dos sujeitos e de grupos em situação de vulnerabilidade. Caio Granduque Jesus José (2013, p. 77) infirma que se trata, este fato, de algo advindo da própria constituição do órgão no estado de São Paulo: através de intensas demandas dos movimentos sociais, com o anseio de uma instituição com participação popular e em buscar da superação do que bem designara como “injustiças” – decorrentes deste modo de (re)produção no qual nos inserimos há cerca de dois séculos. Caio Santiago Fernandes do Santos (2015), aliás, possui importante estudo sistemático em que se explora esta relação, tal como afirmaremos, como um meio – por assim dizer, não tradicional – de “acesso à Justiça”.

Em relação à movimentação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por exemplo, Luciana Marin Ribas e Priscila dos Santos Rodrigues (2018), em artigo recentemente publicado por estes Cadernos – em que o seu escopo era, justamente, a *atuação interdisciplinar* do órgão – produzem interessante histórico das lutas em conjunto com o Movimento Nacional da População de Rua, a Defensoria Pública da União e o Serviço Franciscano de Solidariedade, que ocorrera na capital do estado.

Aliás, outro volume desta publicação nos apresenta práticas exitosas das interações deste órgão com a luta social – com especial ênfase aos direitos possessórios e à moradia. Citamos, em particular, o relato de atuação minuciosamente produzido por Taissa Nunes Vieira Pinheiro e por Vitor Inglez de Souza (2019), sobre as diversas ações realizadas junto à comunidade do Córrego do Bispo, no extremo Sul da cidade de São Paulo.

Há registros recentes, ainda, da atuação institucional da Defensoria paulista em paralelo às mobilizações de questionamento do cárcere, no interior do sistema de justiça criminal – assim como buscaremos neste artigo. A pesquisa de Gustavo Samuel da Silva Santos e de Ana Gabriela Braga (2020), através de *paper* atual, demonstra os conflitos e as potências da política “Mães em Cárcere”, instituída pela Deliberação 291/2014, do Conselho Superior do órgão, que fora forjada após intensas provocações da sociedade civil e de movimentos sociais – em especial da Pastoral Carcerária de São Paulo.

Contudo, notamos que ainda é tímida a produção científica, na seara da Execução Penal, das inter-relações entre este órgão, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e os chamados “Conselhos da Comunidade”. Como um dos poucos contraexemplos ao que argumentamos, é de importância mencionarmos o trabalho de Clara Welma Florentino e Silva e Thiago Cavalcante Amin Castro (2015), em que estes defensores públicos lançam mão de estudo de caso sobre o órgão defensorial no interior do estado do Maranhão, e o seu trabalho junto à unidade prisional de Açailândia.

É neste contexto, então, em que está inserido o debate que propomos com este artigo: com a metodologia específica de do “relato de experiência” dos autores – ativamente envolvidos neste movimento – buscamos expor e discutir sobre a presença da Defensoria Pública do Estado de São Paulo no processo de formação e consolidação – o qual denominamos “a costura” – do Conselho da Comunidade de Franca sobre o Sistema Penitenciário.



Para tanto, na primeira seção deste artigo, faremos mobilização das recentes teorias sobre as interfaces entre a Defensoria Pública e os movimentos da sociedade civil como forma de acesso à Justiça pela via extrajudicial. Na sequência, tendo como ponto de partida os relatos de campo, apresentaremos os atores que “constroem” este projeto; as “peças” utilizadas nesta “engrenagem”; e a situação de “acabamento” em que se encontra o Conselho da Comunidade em Franca. Por fim, na seção conclusiva, buscaremos o “arremate” das teorias e a sua conformação com a experiência de autores participantes, bem como as perspectivas futuras e potências do novo órgão conformado.

Defensoria Pública e acesso à Justiça: articulação com movimentos sociais e a construção extrajudicial do Conselho da Comunidade

O Direito Fundamental ao Acesso à Justiça é instrumento necessário para a real efetivação e promoção dos direitos Humanos de todas as dimensões: direitos individuais, sociais, difusos e coletivos, pluralismo, informação e paz. Nesse sentido, indispensável é a obra dos professores Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 28-29), “Acesso à Justiça” – um fruto dos principais resultados do denominado *Projeto Florença* – em que foram identificados os três principais obstáculos à sua efetivação: o obstáculo “econômico”, o obstáculo “organizacional” e o obstáculo “processual”.

O obstáculo “econômico” demonstra que há um custo para litigar – seja para contratar um profissional habilitado ou para arcar com taxas e custas judiciais, honorários de perito, e/ou de sucumbência – e que nem todas as pessoas têm possibilidades financeiras para arcar com tais custos, em especial aquelas em situação de vulnerabilidade. O obstáculo “organizacional”, por sua vez, retrata a dificuldade dos grupos em se organizar para buscar a tutela de seus direitos coletivos perante o Poder Judiciário.

Por fim, os obstáculos de natureza “processual” ou “procedimental” nos mostram que a burocracia, formalismos e formalidades, aliados à visão reducionista de que somente por meio do processo judicial é possível o acesso à justiça, são uma enorme barreira para a efetivação do direito à ordem jurídica justa.

Neste sentido, sintetiza Caio Jesus Granduque José (2013, p. 74):

Nas reflexões sobre acesso à justiça, já se tornou clássica a referência ao festejado “Projeto de Florença”, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que, a partir da comparação de alguns sistemas de justiça de alguns países do Norte, identificou obstáculos para o acesso à justiça por parte dos pobres, tais como a cobrança de custas judiciais, o desconhecimento de direitos e dos procedimentos para ajuizar uma demanda, e até o seu status social, que não lhes proporcionaria o contato com profissionais do direito. Como solução para superação desses obstáculos, três ondas exurgiram nos países ocidentais a partir da segunda metade do século XX, quais sejam, a assistência judiciária para os hipossuficientes economicamente, o alargamento da representatividade dos direitos difusos e coletivos e, por fim, o novo enfoque do acesso à justiça.

Diante desta análise, ainda os professores Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 31), demonstram a existência de três ondas renovatórias responsáveis por uma mudança conjuntural



profunda nos sistemas processuais visando possibilitar maior efetivação ao direito humano fundamental de acesso à ordem jurídica justa.

A denominada como “primeira onda” seria a assistência jurídica aos economicamente hipossuficientes, garantindo a isenção de determinadas custas processuais e com a adoção de um modelo público de prestação de assistência jurídica gratuita em que profissionais, vinculados ao Estado por meio de concurso público, exercem com exclusividade sua função de assistência jurídica aos necessitados, e com isso, é garantida a qualidade técnica desses profissionais aos usuários do serviço público.

A Constituição Federal de 1988 elegeu a Defensoria Pública, instituição independente e autônoma, como detentora da prestação de assistência jurídica aos necessitados, seja de forma direta, ou indiretamente por meio de convênios geridos pela Defensoria Pública, rompendo com a barreira econômica, que, infelizmente, assola e afasta a esmagadora maioria da população brasileira de seu direito fundamental de acesso à justiça.

Os direitos transindividuais, impulsionados pelo direito ambiental e pelo direito do consumidor, rompem com a lógica patrimonialista e individualista projetando as necessidades humanas, antes individualizadas, de forma comunitária (coletiva), afinal com as relações sociais cada vez mais massificadas e diante da necessidade de tutela dos direitos difusos e coletivos, faz-se necessária a criação e adaptação de instrumentos processuais.

É nesse contexto que a “segunda onda” de acesso à justiça tratou de criar regras próprias para tutela processual dos direitos difusos e coletivos, possibilitando um aperfeiçoamento de um sistema processual tradicionalmente pensado e criado para solução de conflitos individuais, como capacitação técnica e legitimidade processual e possibilitando acesso à justiça mais econômico do ponto de vista processual ao evitar a multiplicação de ações idênticas e garantindo a isonomia de tratamento pela decisão judicial, evitando julgamentos diferentes para litigantes na mesma situação jurídica.

Por sua vez, a “terceira onda”, na visão de Maurílio Casas Maia (2016, p. 1258) tem duplo viés: institucional e procedimental. Os mecanismos para superar as barreiras burocráticas e que simplificam e desburocratizam os procedimentos, como os juizados especiais enquadram-se no viés procedimental, já os métodos alternativos de resolução de demandas possibilitam um aumento de instituições e atores sociais pacificadores, estão na perspectiva institucional da terceira onda de acesso à ordem jurídica justa, dando um novo enfoque ao tema e alterando a ideia de que o processo judicial seria o único modo para se concretizar direitos.

Comunga de tal opinião Aluísio Ré (2020, p. 155-157) para quem o termo “assistência jurídica, integral e gratuita” é mais abrangente que o termo “assistência judiciária” e demonstra o avanço da visão implementada em nossa ordem jurídica vigente, para a qual acesso à justiça não se dá apenas perante o Poder Judiciário e de forma demandista e reacionária visando eventual reparação de danos já suportados, mas possibilita a pacificação social de maneira preventiva (educação em direitos, orientação e assessoria jurídica, bem como utilização de tutela inibitória) e por meio de resolução extrajudicial de conflitos (conciliação, mediação e arbitragem).

Há corrente doutrinária, tendo como expoente Maurílio Casas Maia (2016, p. 1259), que discorre acerca da existência de uma “quarta onda” de acesso à justiça – sobre dimensões éticas



e políticas da administração da justiça – e que a atuação da Defensoria na promoção dos direitos humanos e da educação em direitos a colocaria, também, num ambiente de renovação ética trazida pela denominada “quarta onda” de acesso à justiça.

O *Global Access to Justice Project*, tido como nova edição ou atualização do *Projeto Florença*, apresenta-nos uma “quinta onda” de acesso à justiça. Seria o contemporâneo processo de internacionalização dos Direitos Humanos; mencionamos, ainda, a existência da “sexta onda” de acesso à ordem jurídica justa, qual seja, iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça.

Da simples leitura do texto do artigo 134 da Constituição Federal (CF) com redação dada pela Emenda Constitucional nº 80/94, depreendemos que a Defensoria Pública perpassa por todas as ondas renovatórias de acesso à justiça mencionadas. Vejamos:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014) (BRASIL, 1988).

A Emenda Constitucional nº 80/2014 alçou a Defensoria Pública a patamar normativo inédito, nas lições de Paiva (2016, p. 12), deixando expresso na norma que se trata de instituição permanente, instrumento da democracia essencial à função jurisdicional e responsável pela orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa em todos os graus – judicial ou extrajudicial – dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita aos necessitados.

Por ser órgão naturalmente vocacionado para garantir o acesso à justiça, Maurílio Casas Maia (2016, p.1257) nos lembra que é preciso visualizar a missão defensorial à luz das ondas de acesso à justiça, superando a ultrapassada visão de funções típicas e atípicas, calcada no critério econômico

Fácil notarmos que a Defensoria Pública é, desta forma, instrumento capaz de superar as barreiras acima citadas. Por um lado, supera a barreira “econômica”, pois presta serviço de forma gratuita e integral; supera a “organizacional”, pois é incumbida de promover a defesa dos direitos individuais e coletivos; supera a “processual”, pois promove a orientação jurídica e a prioritária resolução extrajudicial dos conflitos; supera a “ética” com a realização e difusão da educação em direitos;

Por outros, supera a “internacionalização” dos direitos humanos ao pugnar pelo respeito e observância dos diplomas internacionais aos quais o Brasil aderiu perante o sistema de justiça interno e perante órgãos do sistema internacional dos direitos humanos; e enfim, supera a “tecnológica” ou “digital”, com a criação de ferramentas acessíveis e simplificadas para a realização de atendimento aos usuários da Defensoria Pública, conforme expressa disposição do artigo 4º, incisos I, II, III, IV, VI, VII, X, XI, da Lei Complementar n. 80/94.

Por meio da já amplamente difundida ideia de que os Direitos Humanos são indivisíveis e interdependentes, e conforme trazido nas linhas acima, as barreiras de acesso à ordem jurídica justa não estão resumidas ao critério econômico, concluímos que a leitura tradicional ao termo



“necessitados”, inserido no artigo 134 da Constituição, calcada na ideia meramente financeira, não é a mais adequada, conforme dispositivos legais e as conclusões trazidas pela doutrina e pela Jurisprudência dos Tribunais Superiores.

Temos que o termo “necessitados” está além do viés econômico e abrange os necessitados organizacionais e os necessitados jurídicos, pois uma leitura restritiva impediria que a Defensoria Pública exercesse com efetividade todas as suas funções institucionais na busca de concretização de seus objetivos. É preciso, portanto, que a expressão “necessitados” seja lida como sinônimo de “vulneráveis”.

Tiago Fensterseifer (2015, p. 60-63), por exemplo, diferencia “necessitados” em sentido estrito (como sujeitos “economicamente vulneráveis”) de “necessitados” em sentido amplo, que abrange, além daqueles que possuem carência de recursos financeiros, os vulneráveis do ponto de vista “organizacional” – em referência a Grinover (2008, p.12) – e do ponto de vista jurídico, por se enquadrarem em grupos que demandam especial proteção estatal, tal qual exemplificados no artigo 4º, inciso XI, da Lei Complementar n. 80/94.

Assim, a legitimidade de atuação da Defensoria vai muito além da vulnerabilidade econômica. A ideia de necessitados organizacionais está ligada ao atuar coletivo da Defensoria Pública, já no âmbito jurídico, atua, por exemplo, a favor da pessoa encarcerada, independentemente de qualquer cogitação sobre a capacidade econômica do demandado, sua necessidade (vulnerabilidade) jurídica gritante já impõe a atuação defensorial.

E a criação do Conselho da Comunidade na cidade de Franca, órgão previsto na lei de Execuções Penais que possui a Defensoria Pública, não por acaso, como membro obrigatório, é a prova viva da atuação extrajudicial da Defensoria Pública (na terceira onda de acesso à ordem jurídica justa) superando formalismos e formalidades burocráticas e construindo em conjunto com outras instituições e, notadamente, com a sociedade civil para construir órgão fundamental para o aprimoramento da garantia de Direitos Humanos de pessoas encarceradas, e auxiliar na promoção da reintegração social.

O Conselho da Comunidade em Franca: resgatando a sua trajetória em seus relatos

Caracterizemos, de início, espaço de nossa observação. Franca, no interior do estado de São Paulo – em sua região extremo-nordeste –, é uma cidade de porte médio, possuindo cerca de 355 mil habitantes (IBGE, 2020). É tradicionalmente lida como um importante polo de produção calçadista – portanto, de forte matriz econômica industrial. A Penitenciária Masculina de Franca, construída há pouco mais de dez anos, é localizada em região limítrofe da zona urbana, em local aos fundos de bairros industriais e adjacente à zona rural. Por sua localização geográfica, possível que nós observemos o estado de Minas Gerais. De acordo com informações oficiais, atualmente, a unidade conta com 1.663 presos, para uma capacidade total de 847 pessoas (SAP, 2021).

Para que possamos acessar os primeiros passos da formação do Conselho da Comunidade precisamos apresentar ainda outros dois articuladores relevantes deste processo: o Conselho de Referência de Assistência Social (CRAS) da Região Leste de Franca e o Grupo de Extensão Universitária “Cárcere, Expressão e Liberdade” (CEL) vinculado à Faculdade de Ciências



Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Este último, há mais de uma década, atua ao redor e dentro da prisão, promovendo atividades de reintegração social e de questionamento daquela instituição como a única forma de resolução de conflitos, como lemos em artigos de Ana Gabriela Braga et al (2019) e por José Arthur Gentile et al (2017).

No ano de 2017, mais exatamente, o Grupo CEL iniciara as suas primeiras atividades na Penitenciária Masculina de Franca, com encontros entre presos e universitários movidos por eixos temáticos e dinâmicas de grupo. Concomitantemente, então na sede do CRAS da Região Leste, as mulheres assistidas por suas atividades participavam de um ciclo de debate sobre questões de gênero.

O cárcere apareceu como uma figura comum na trajetória daquelas mulheres: eram, em sua maioria, familiares de alguém tinha sofrido a experiência de privação de liberdade. Diante dessa demanda, as responsáveis pelo grupo no CRAS, conhecendo o histórico de atuação do grupo CEL, realizara convite para uma reunião comum entre as assistidas e os universitários. A proposta seria a discussão sobre a condução do projeto extensão que se iniciara em 2017 na Penitenciária Masculina e uma análise sobre o encarceramento. Para tanto, o convite também foi estendido à Diretora de Reintegração Social e Saúde da unidade penitenciária, que foi a pessoa responsável pela articulação entre a universidade e a instituição prisional.

Através de ata confeccionada em 20 de outubro de 2017, conseguimos resgatar o teor deste encontro, bem como explicitar os motores iniciais que conduziram a formação do Conselho da Comunidade sobre sistema Penitenciário em Franca – órgão inexistente na cidade até então. Também estavam presentes os representantes do Conselho Municipal da Condição Feminina e profissionais de diversas áreas do CRAS da região central.

Uma condição específica desse momento é que vivíamos o início do funcionamento do scanner para revista das visitantes e com isso o contato entre administração da instituição e familiares se tornou o eixo central dos diálogos. A presença da Diretora de Reintegração Social da Penitenciária, ao acompanharmos a ata em questão, também pareceu ditar o tom denunciativo do espaço.

O coletivo expôs, então, sobre as revistas íntimas vexatórias e o trato de alguns e algumas profissionais da penitenciária para com os familiares dos reclusos. A diretora de Reintegração da Penitenciária retratou a sobrecarga devido a quantidade reduzida de profissionais, trouxe o fato de muitos agentes se encontrarem afastados do trabalho por motivos diversos, o que gerava uma grande dificuldade com o pessoal.

A assistente social do CRAS Leste destacou que o objetivo do encontro era, justamente, de pensar conjuntamente alternativas para garantir os direitos das pessoas reclusas, suas famílias, e também pensar nas condições de trabalho dos agentes penitenciários.

A Diretora de Reintegração Social apresentara o modelo de atendimento médico dentro da penitenciária e as dificuldades em relação as consultas com especialistas, que são agendadas pelo SUS, sendo que ocorre demora no agendamento das mesmas, consistindo em realidade de toda a rede pública de saúde. Também pontuou a falta de alguns medicamentos, muitas vezes contam com doações de hospitais, da Secretária de Saúde do Município, e quando necessário, solicitam a aquisição por parte dos familiares.



Após a sugestão de um membro do Grupo CEL e estagiário da Defensoria Pública, há um entendimento pela necessidade de formação de um conselho da comunidade local – para atuar como um órgão fiscal e de apoio. Houve então, a partir desse contato inicial, o comprometimento do Grupo C.E.L., junto às representantes do CRAS Leste, para encaminhamento desses acúmulos formalmente à Defensoria Pública do Estado, como uma demanda de atuação. Dessa maneira, erigiu-se a mobilização para que fosse avaliada a possibilidade de formalização dessa organização na cidade.

Neste momento, o órgão assume importante papel ao lado dos movimentos organizados. É redigido ofício ao Juízo da Vara das Execuções Penais local, para que novas entidades fossem convidadas a colaborar com este movimento. Sugerindo, para integrar o Conselho, para além das organizações assinantes: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), a Associação do Comércio e Indústria de Franca (ACIF), a Regional de Franca do Ministério Público (MPSP) – estes, como integrantes necessários do órgão.

Por outro lado, também são convidadas outras entidades locais, tais como: os Conselhos Regionais de Psicologia (CRP), e de Medicina (CREMESP), o Grupo de Extensão Universitária da UNESP “Núcleo de Cidadania Ativa” (NCA), representação da Faculdade de Direito de Franca (FDF), e da Universidade de Franca (UNIFRAN), das unidades locais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAI), e do Serviço Social da Indústria (SESI). Como alguns entes da administração local, temos a Secretaria Municipal de Ação Social (SEDAS), de Saúde (SMS), de Educação (SMS), da Fundação de Esporte, Arte e Cultura da Cidade de Franca (FEAC), e do Conselho Municipal de Desenvolvimento e de Participação da Comunidade Negra de Franca/SP (COMDECON).

Com a entrada da Defensoria Pública no projeto, portanto, os contatos com futuros parceiros ganharam maior consistência e foram se estreitando – naquele momento, em especial, com a Secretaria de Educação local, com o representante do SENAI e a Comissão de Direitos Humanos da seccional da OAB. No decorrer das articulações e mais diversos encontros para estabelecimento de estratégias e formação de membros, as entidades chamadas a comparecer não se apresentaram de modo constante. Algumas indicaram seus titulares e suplentes, mas sem presença assídua. Entretanto, entre os iniciais articuladores, e aqueles que se somaram, se consolidaram vozes e rostos que serão explorados neste texto.

Durante o primeiro semestre do ano de 2018, buscando uma mobilização de esforços dos representantes ali conjugados, o Conselho encaminhou reuniões que se estabilizaram em uma frequência mensal. Através delas, elencamos algumas pautas e possíveis grupos de trabalho prioritários do Conselho; aprovamos, para balizamento interno e ainda sem a devida formalização, um estatuto social e, em maio de 2018, elegemos a primeira diretoria, uma "executiva" para o órgão que se formava.

Registrada em ata sob o nº 6, alguns pontos desse encontro merecem ser destacados. Foi um momento de alianças importantes, a composição da primeira gestão do órgão. Tal ação buscava se adequar aos ditames formais instituídos para nosso reconhecimento, em consonância também com o Estatuto aprovado pelos membros. Segundo o documento: “Art. 3º. O Conselho



tem a seguinte composição: a) *Presidência*; b) *Vice-presidência*; c) *Secretaria-executiva*; d) *Tesouraria*; e) *Plenário*”.

Nesse dia estavam representados o Grupo CEL, a OAB, o CRAS Leste por meio de suas usuárias, bem como da assistente social responsável, SENAI, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria de Desenvolvimento e Ação Social e Conselho da Condição Feminina. Justificaram a ausência a Defensoria Pública e CONDECON. Após as devidas apresentações, foram comentadas pela Assistente Social do CRAS Leste as demandas iniciais e os contatos produzidos para que se estabelecesse aquela configuração.

Entre os indicados à presidência dois nomes despontaram: o do representante do CONDECON, egresso do sistema prisional que justificara ausência no dia por motivos de saúde, que em outros momentos expusera sua passagem por diversas penitenciárias do estado de São Paulo e seu objetivo de estruturar uma feira de artesanatos dos presos de Franca; e o da usuária dos serviços do CRAS Leste, membra do grupo de mulheres do órgão assistencial e egressa da Cadeia Pública da cidade – momento em que teve contato com o Grupo CEL, quando este ainda realizava projetos no estabelecimento prisional feminino.

A representante da OAB teve seu nome indicado para a Vice-Presidência, o Representante do CEL e estagiário na Defensoria Pública que atuou desde os primeiros passos de comunicações, despontou como Secretário-Executivo e outra usuária do CRAS Leste, com companheiro preso, foi indicada à Tesouraria, que por ora, segundo relatado, não teria tantas obrigações tendo em vista a ausência de recursos financeiros à disposição do Conselho. Com o consenso dos presentes a usuária do CRAS Leste e egressa foi eleita Presidenta do Conselho e o restante da mesa diretora ficou como indicado.

A partir dessas definições passamos para outra, a formação das frentes de atuação do Conselho divididas em três comissões, conforme artigo 15 do Estatuto: “*I. de Visitas a Estabelecimentos Penais e Fiscalização (CVEP)*; *II. de Saúde, Educação, Trabalho e promoção de Direitos Humanos (CDH)*; *III. de Reintegração Social e Apoio ao Egresso (CRS)*”. Foram livremente encaixados os membros que demonstraram interesse em cada uma delas, alguns elegendo estar em mais de uma. Com o passar do tempo e do processo de formalização da entidade, a distribuição dos membros entre as comissões foi perdendo força, sendo reprogramadas reuniões para sua redefinição.

A descrição desse encontro é um retrato desse momento central para os seguimentos do Conselho que se estabeleceram. Nesse momento se delimitaram e reforçaram responsabilidades, pudemos superar burocracias necessárias para o pedido de formalização e tivemos a eleição de uma mulher e egressa do sistema penitenciário como porta-voz de nossa organização.

Diante deste cenário de tantas vozes, os membros do Conselho trataram sobre a necessidade de encontros mais focados em discussões legais e teóricas. As reuniões mensais não se mostravam suficientes para exaurir discussões sobre aquele campo tão delicado que nos articulávamos para projetar atividades. Elegemos datas para reuniões em que pudéssemos debater alguns aspectos legais do Conselho para maiores esclarecimentos de onde partíamos e onde chegaríamos. O indicativo desse espaço seria também debater aspectos da política criminal e da realidade penitenciária.



A representante da OAB, eleita como Vice-Presidenta, assumiu um papel relevante nessas formações, sendo por vezes um ponto de consulta e esclarecimentos no debate, trazendo para o centro das discussões, quando requisitado, parte de sua experiência na advocacia criminal. Em outros momentos desse espaço de formação, institutos como a remição por trabalho e estudo, entre outros pontos da execução penal, foram discutidos a partir dos vídeos disponibilizados pelo projeto “Curso da Franca pra Rua - A Execução Penal na Voz e Linguajar dos Presos”, realizado pela Defensoria Pública do Espírito Santo, e que foram instrumentos úteis para impulsionar o debate entre os conselheiros e representou uma forma de se buscar o maior acesso à informação.

Superada essa questão, as forças se concentraram em realizar contato com o Juiz de Direito da Vara do Júri, das Execuções Criminais e da Infância e Juventude de Franca e foi em 15 de abril de 2019, efetivada a portaria 01.2019 que convalidou a composição apresentada e instituiu o Conselho da Comunidade na Comarca para início ou continuidade de suas atividades.

Logo no início das reuniões na sede da Defensoria Pública de Franca duas “linhas” dessa costura nos chamaram a atenção.

A primeira delas foi que com a vinda do representante do SENAI ao Conselho, o Senhor Eurípedes, vimos a possibilidade de cursos profissionalizantes com certificação do SENAI, impactando tanto na remição, quanto na reintegração social dos detentos, afinal é notório o peso do certificado do SENAI no currículo, quando o assunto é reinserção no mercado de trabalho formal.

Após reunião com a Fundação “Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel” (FUNAP-SAP/SP) e a unidade prisional que aderiram de pronto à iniciativa, fornecendo o professor e espaço físico e maquinário esbarramos no entrave financeiro. Infelizmente, os custos tornaram a parceria naquele momento com o SENAI inviável.

Contamos também com o amplo auxílio da Associação do Comércio e Indústria de Franca (ACIF) e a Vice-Presidente do Conselho, integrante das valorosas fileiras da OAB, na busca por novos parceiros, inclusive junto ao setor calçadista. Porém, infelizmente, o entrave financeiro inviabilizou o projeto.

Por sua vez, a segunda e principal “linha” que chamara a atenção desde nosso primeiro encontro ao sabermos que a Penitenciária possuía quase dois mil presos e apenas um médico, foi a de colocar os estudantes de medicina dentro do cárcere, por meio de campo de estágio, o que enriqueceria muito os estudantes enquanto futuros médicos, e impactaria de forma extremamente positiva o direito à saúde dos detentos de Franca.

Em suma, foram realizadas reuniões com as reitorias do Centro Universitário Municipal de Franca (Uni-Facef) e da Universidade de Franca (UNIFRAN), que foram muito receptivas a esta ideia. Diante do sinal verde das Universidades, com cursos de medicina em Franca, buscamos reunião com o secretário de saúde municipal, contando com a valorosa ajuda da OAB de Franca, que, também buscavam replicar um projeto implementado em Pouso Alegre, Minas Gerais, em que presos são atendidos com os estudantes de medicina.

Após a adesão do secretário municipal, foi possível concretizar o passo mais importante de toda essa caminhada. Fizemos no final de 2019 reunião na sede de secretaria do município de



Franca uma reunião com todas as universidades de Franca, com representantes dos cursos de: medicina, enfermagem, odontologia, psicologia, serviço social e também participaram escolas de cursos técnicos que formam técnicos e auxiliares de enfermagem.

Logo no início de 2020, os coordenadores dos dois cursos de medicina na cidade de Franca, foram até a Penitenciária conhecer o espaço físico para atendimentos para melhor formatação da parceria para atendimentos, porém com a vinda da pandemia do novo Coronavírus logo em seguida, fomos obrigados a suspender temporariamente o projeto, que será retomado tão logo as condições sanitárias nos permitam.

Uma nova peça da engrenagem: articulação entre o Conselho e a Penitenciária de Franca

Uma das conquistas do Conselho, após a sua formalização, foi a apresentação oficial para a Penitenciária de Franca. A reunião marcada com o Diretor da unidade foi agendada para o dia 01 de agosto de 2019.

No dia da reunião o Conselho foi representado por sua Presidenta eleita, pelo Defensor Público responsável, pelas duas Advogadas da Comissão de Direitos Humanos e da Mulher da OAB (vice-presidenta e secretaria-executiva, respectivamente), bem como um aluno do Grupo CEL. Após as devidas apresentações, o Diretor iniciou a conversa relatando que a superlotação é uma característica da penitenciária de Franca principalmente motivada pelo desejo dos presos de cumprirem a pena ou aguardarem sentença próximos dos familiares. Informou que o perfil daqueles que estão custodiados ali é formado principalmente por moradores da região, envolvendo o município e outras cidades menores do entorno. Com isso, segundo ele, muitos não querem e temem ser transferidos para outras unidades prisionais com receio da distância que dificulta o recebimento de visitas e insumos. Ainda, que muitos deles quando estão custodiados em Franca se comportam muito bem, pois temem ser transferidos para outras unidades prisionais. Disse que no final de semana anterior à nossa reunião, a Penitenciária teria recebido 1.117 visitas, que seríamos a segunda colocada do estado na média de visitantes por final de semana.

Como sabemos, a passagem pela prisão, bem como os processos criminais e de execução daqueles que estão ali, não se desenrola sem as recorrentes provocações dos próprios presos, de seus familiares, ou ainda de advogados, particulares, voluntários, defensores. Os presos não têm suas necessidades básicas atendidas, ficando a suas familiares e amigos a introdução dos bens escassos ali. A administração prisional opera, em grande medida, gerindo estes múltiplos e indispensáveis fluxos de pessoas, coisas, informações, que entram e saem da prisão, precisamente para que ela possa funcionar, como lemos no trabalho de Rafael Godoi (2020, p. 135).

Ser transferido é uma ação que dispensa autorização jurisdicional, formalização de sindicâncias, de prazos definidos ou condições instituídas na lei. É um ânimo administrativo que conforma significativamente a experiência da pena.

Ainda em Rafael Godoi (2017, p. 179), sobre os fluxos de interiorização do complexo penitenciário no estado de São Paulo, o autor complementa dizendo que a experiência de ser



punido gira em torno da angústia do desenrolar do tempo e também por uma exasperada inquietação acerca do lugar onde a punição se desenvolverá. Sendo a distância um modulador ou intensificador das penas. Nesse sentido, presos tidos como problemáticos, flagrados com drogas, celulares, que reclamam ou desacatam, são submetidos a frequentes trânsitos – cada vez mais pra longe, onde mesmo em convívio com o raio, se encontram mais “isolados” pois jumbos, visitas, cartas, pecúlio ou telefonemas se tornam rarefeitos.

Pelas considerações expostas pelo Diretor, principalmente no grande volume de visitas que são conduzidas à Penitenciária nos finais de semana e do como esses laços, além de afetivos, sustentam materialmente, pode existir uma modulação no comportamento dos apenados e com isso uma certa “pacificação” no ambiente. O perfil daqueles que estão presos em Franca é largamente constituído por homens da região - até mesmo por uma localidade mais específica do município, acentuadamente ao nordeste do estado – o que abre a possibilidade de a pena ser frontalmente prejudicada com a transferência, caso se voltem contra a instituição.

Podemos, pois, visualizar uma administração da distância que gere também os fluxos que se estruturam ao redor do recluso e sua capacidade de insurgência ou desacato. Contudo, a visão acerca dessa suposta pacificação não merece ser explicada a partir de uma ótica unidimensional. Afinal, a missão de compreender o funcionamento das instâncias de poder e dominação que giram em torno do sistema penitenciário local é também uma forma de se pensar estratégias de intervenção que rompem com cânones morais que guiam diferentes grupos que intervêm no cárcere.

Na reunião o Diretor-Geral também nos relatou que em 2017 a construção foi renovada ao status de Penitenciária, por meio do Decreto Estadual nº. 62.762 de 2017, e ainda que construída para 847 vagas, seriam realocados ali 800 presos provisórios e 800 presos já condenados. Mencionou ainda, no que toca o fornecimento de serviços de saúde na unidade, a Prefeitura mensalmente teria o gasto de 38 mil reais para disponibilização de um médico, um dentista, dois enfermeiros. Acrescenta que são realizados 40 atendimentos por dia, três ou duas vezes na semana.

O Defensor Público, questionou o quê pensaria a direção acerca de uns dos projetos pensados pelo Conselho da Comunidade e, acima mencionado, de articulação com faculdades de medicina da cidade para que pudessem ser pensados atendimentos aos presos promovidos por alunos, junto de professores responsáveis e com supervisão do médico lotado à Penitenciária. Essa seria uma alternativa ao abandono programado narrado pelos presos e familiares acerca dos escassos atendimentos de saúde. O Diretor avaliou positivamente a iniciativa, dizendo que seria um bom espaço para uma formação mais humana de futuros profissionais da medicina.

A Presidenta utilizou-se da ocasião para tratar de algumas das dificuldades dos familiares no contato com a administração, enfatizando os problemas que elas enfrentam da escassez de informações e canais de comunicação. Para ela, o Conselho da Comunidade poderia assumir o papel de estabelecer essa troca de contatos. Muitas vezes os familiares convivem com o “fantasma do Diretor” que pode repreendê-las em meio aos procedimentos de dia de visita. Algumas questões poderiam ser esclarecidas através da comunicação, como por exemplo, a questão da reiterada falta de água, tratada no início da formação do Conselho.



A partir de todo esse cenário apresentado, conseguimos ter uma noção da preocupação na construção do Conselho na realização de um trabalho no cárcere promovido pela sociedade civil com o fim de diminuir as fronteiras ainda existentes entre a sociedade e a prisão – um dos pressupostos da reintegração social. Com a presença de seus representantes, advindos de diferentes espaços, na reunião com o Diretor, conseguimos acessar como este quadro é capaz de desvelar, em certa medida, a racionalidade daquilo que se pode dizer sobre o cárcere. Quando a Presidenta questiona sobre a dificuldade de comunicação dos familiares, estamos provocando um deslocamento do olhar sobre os problemas e quem a prisão atinge.

O contato entre o Conselho e a administração permitiu a compreensão de determinadas dinâmicas que ainda se apresentavam turvas. As constatações realizadas pelo Diretor devem ser tomadas com reservas, mas puderam esclarecer nuances do contato com a esfera municipal que podem ser intermediadas pelo Conselho, ou outras entidades – estimuladas por nosso colegiado – para garantia de direitos. Ainda assim, a abertura deste canal com a direção pode mirar na construção de fluxos de diálogo daquilo que se extrai da comunicação com os setores que participam do Conselho, como familiares, egressos e outras entidades.

Conclusão

A partir da participação de muitas das mulheres – da sociedade civil de Franca – e com a atenção da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tentamos deslocar a responsabilidade para o município sobre a política criminal e as implicações disso na garantia de direitos da população interna e de seus familiares, todos atingidos pelo aprisionamento. Neste caso, as companheiras, as mães, as irmãs e outras protagonistas no Conselho da Comunidade de Franca sobre o Sistema Penitenciário. Uma de nossas bases normativas, a Medida Provisória n. 755/2016, fundamenta a necessidade de adoção de políticas municipais relacionadas à Justiça Criminal, dispondo sobre a possibilidade de criação de um fundo específico dos municípios para investimento nas questões de política criminal.

Outros argumentos que guiaram nossas atividades nesse momento dos trabalhos, foram as chamadas “15 Propostas de Atuação dos Municípios na Justiça Criminal”, documento formulado pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, com a finalidade de substituir a postura omissa dos municípios em relação às políticas direcionadas à população interna do sistema penal. Partindo de algumas das propostas, tentamos diálogo com, praticamente, todas as Secretarias Municipais – em especial, a de Desenvolvimento, de Saúde, Educação, Segurança Pública, Ação Social – do chefe do poder executivo local, e, em alguns casos, tivemos interlocução através de ofícios diretamente aos secretários das pastas.

Entre as “15 propostas” formuladas pelo ITTC, e que também estavam em debates no Conselho, tínhamos: o desenvolvimento de políticas de combate à discriminação de pessoas egressas ou com processo criminal em curso; a garantia de transporte gratuito para o cumprimento de medidas impostas judicialmente e para os familiares em dia de visitas; a garantia a atendimento médico digno dentro dos estabelecimentos prisionais; a garantia ao acesso à informação das pessoas em contato com a justiça criminal para que conheçam a rede de serviços municipais; a



criação de mecanismos de fiscalização das condições dos estabelecimentos prisionais e a ampliação de políticas para as mulheres em situação de prisão ou egressas (ITTC, 2017).

O objetivo dos ofícios e da emergência em se estabelecer um diálogo com os órgãos municipais era de informar, de apresentar alguns dos projetos e de cobrar sobre políticas a serem desenvolvidas em âmbito municipal. Entre nossas proposituras diretas estavam a capacitação profissional dos internos em cursos do SESI e do SENAI, a formulação de programas de saúde para mais atendimento médico na penitenciária e a construção de locais seguros e cobertos para os familiares permanecerem em dias de visitas.

Enquanto se mantinha a falta de respostas das secretarias, o Conselho continuou se organizando, mas internamente. Uma vez ao mês, ou mais, sob a responsabilidade e apoio da assistente social Rosicler, no CRAS-Leste da cidade, reuníamos-nos para estudar e conversar sobre execução penal, sobre possíveis formas de se articular com a direção do presídio ou sobre as demandas das famílias e das pessoas ingressas. Em todas as reuniões, o público era formado, majoritariamente, pelas mulheres companheiras, mães e irmãs dos internos. Mulheres comprometidas com a crítica sobre as políticas internas e externas de encarceramento. Concentradas principalmente na práxis, em geral querem resolver os problemas, não apenas entendê-los, como nos ensina Patricia Hill Collins e Sirma Bilge (2020, p. 68).

Uma das contestações possíveis aos entraves para consolidação do Conselho seria que os processos burocráticos fazem parte da construção de espaços de mobilização que são instituídos como acesso ao sistema de justiça criminal. São aventados relatórios, estatutos, portarias por todo esse contexto. O Direito sujeita os interessados a parâmetros legalmente definidos, como uma composição mínima de determinados representantes para o órgão, bem como exige um conhecimento mais especializado ou a busca dele para que se possa seguir caminhando.

Também se coloca relevante no processo uma bifurcação: a urgência das demandas e expectativas que envolvem a questão penitenciária e a necessidade de tempo para consolidação de pautas, pressupostos, estratégias e denominadores comuns no âmbito do Conselho. O tempo de maturação é também uma oportunidade de afinar as disposições de nossa organização e potencializar uma interferência que rompa com as racionalidades ordinárias do sistema de justiça criminal, calcadas em reabilitação moral e salvação daqueles que estão presos.

A práxis de que falam Patricia Hill Collins e Sirma Bilge, pôde ser vivenciada por nós, do Conselho, e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ao tentarmos articular o pensar e o fazer ao mesmo tempo, em contextos de problemas reais. Essa organização de mulheres, mães, companheiras, irmãs, ao defenderem a agenda política da questão penitenciária municipal, estruturou uma potente rede de conhecimento e coalizações práticas.

Por fim, nos lembramos que se trata aqui também de um compromisso com a reintegração social, o meio para se realizar a composição entre as figuras do todo social, *peças* que não se sobrepõem, que não estão isoladas e guarnecem em si uma relação dialética, em que mais importante que a síntese, é a sua busca - o processo. Para seguir caminhando não podemos nos perder, com toda pressa que temos de chegar.



Referências bibliográficas

BRAGA, Ana Gabriela Mendes et al. Abolindo desde dentro: as práticas do Grupo “Cárcere, Expressão e Liberdade” no movimento de resistência ao superencarceramento brasileiro. **BOLETIM DO IBCCRIM**, São Paulo, v. 27, n. 322, p. 36-38, set. 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. 1. Ed. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Trad. Rane Souza. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública**: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, 256 p. (Série IDP)

FLORENTINO E SILVA, Clara Welma; CASTRO, Thiago Manoel Cavalcante Amin. **Da importância da Participação Popular nas atividades da Defensoria Pública e da eficácia da atuação conjunta dos órgãos de execução penal na luta pela dignidade humana nos presídios**. 2015, 24 p. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/25732/CLARA_WELMA_FLORENTINO_E_SILVA.pdf. Último acesso em: 30 maio 2021.

GENTILE, José Arthur Fernandes et al. Dos problemas das grades aos problemas de gênero: reflexões sobre uma extensão abolicionista – de uma cadeia feminina para outra masculina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM PRISÃO, III. 2017. **Anais [...]**. Recife: ANDHEP, 2017.

GODOI, Rafael et al. Epistemopolíticas do dispositivo carcerário paulista: refletindo sobre experiências de pesquisa-intervenção junto à Pastoral Carcerária. In: **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 143-158, 2020. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/332>. Último acesso em: 18 fev. 2021.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. 270 p.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/2007, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para ação civil pública. ANADep, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/4820/Documento10.pdf>. Último acesso em: 01 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Último acesso em: 01 jun. 2021.

INSTITUTO TERRA TRABALHO E CIDADANIA (ITTC). **15 Propostas de atuação dos municípios na Justiça Criminal**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://ittc.org.br/itcc-lanca-15-propostas-para-atuacao-dos-municipios-na-justica-criminal/>. Último acesso em: 30 maio 2021.

JOSÉ, Caio Jesus Granduque. REINVENTAR O ACESSO À JUSTIÇA EM TEMPOS DE TRANSIÇÃO PARADIGMÁTICA: notas sobre o papel da Defensoria Pública de São Paulo e dos novos movimentos sociais na descolonização da justiça no Brasil. In: **O Direito Alternativo**, Franca (SP), v. 02, n. 01, jun. 2013, p. 64-85. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/direitoalternativo/article/view/664/792>. Último acesso em: 01 jun. 2021.



MAIA, Maurílio Casas. A Intervenção de Terceiro da Defensoria Pública nas Ações Possessórias Multitudinárias do NCP: Colisões de Interesses (Art. 4º-A, V, LC n. 80/1994) e Posições Processuais Dinâmicas. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie et al (org.). **Coleção Novo CPC: Doutrina Seleccionada. Parte Geral. 2. Ed.** Salvador: JusPodivm, 2016, p. 1253-1292.

PAIVA, Caio Cezar. **Prática Penal para a Defensoria Pública.** Rio de Janeiro: Forense, 2016, 429 p.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. **Direitos Difusos e Coletivos para a Defensoria Pública.** Salvador: JusPodivm, 2020, 400 p.

RIBAS, Luciana Marin; RODRIGUES, Priscila Santos. Introdução. In: **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo (SP), v. 03, n. 11, 2018, p. 09-18. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume11.aspx. Último acesso em: 01 jun. 2021.

PINHEIRO, Taissa Nunes Vieira; SOUZA, Vitor Inglez de. A experiência de atuação na comunidade do Córrego Bispo. In: **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo (SP), v. 04, n. 25, 2019, p. 118-126. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume25.aspx. Último acesso em: 01 jun. 2021.

SANTOS, Caio Santiago Fernandes dos. **Defensoria Pública e Movimentos Sociais: novas possibilidades de acesso à Justiça no Brasil.** São Paulo, 2015. 114 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

SANTOS, Gustavo Samuel da Silva; BRAGA, Ana Gabriela Mendes. Mães em Cárcere: estratégias, gargalos e acesso à justiça pública. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba (PR), v. 65, n. 02, p. 75-100, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/69211/41509>. Último acesso em: 01 jun. 2021.

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO (SAP). **Unidades Prisionais** (Penitenciárias), 2021. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/>. Último acesso em: 01 jun. 2021.

¹ **Agradecimentos:** importante registrarmos os nossos agradecimentos a algumas das pessoas e instituições que foram mencionadas expressamente neste artigo, sem as quais a formação e consolidação do Conselho da Comunidade de Franca sobre o Sistema Penitenciário não seria possível. Citamos, em ordem alfabética de nomes: à Sra. Amanda Daniele da Silva (CRAS), à Sra. Ana Lélis de Oliveira Garbim (OAB/SP), à Sra. Cristiane Marcelle de Oliveira (Diretora de Reintegração e atendimento à saúde da Penitenciária de Franca), à Sra. Edna Aparecida da Silva (sociedade civil de Franca), à Sra. Elaine Gimenes (Presidenta do Conselho da Comunidade), ao Sr. Eurípedes Mendonça (SENAI), ao Sr. Fábio Wichr Genovez e à Sra. Thaís Miranda Norinho (ACIF), à Sra. Marília Angélica Martin (CMCF), à Sra. Mauana Cristina da Silva (sociedade civil de Franca), à Sra. Maria Aparecida de Aguiar (sociedade civil de Franca), à Sra. Rosicler Lemos da Silva (CRAS), à Sra. Rudmila Aparecida da Silva e Silva (sociedade civil de Franca), por fim ao Sr. Tiago Duarte Ferraz (CONDECON).



O não pagamento da multa penal como óbice à extinção da punibilidade

Non-payment of the criminal fine as an obstacle to the extinction of criminal liability

André Ferreira

Mestre em Direito Penal pela Escola de Direito da FGV/SP. Advogado do Departamento Jurídico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP.

ferreira.andre.adv@gmail.com

Juliana Costa Hashimoto Bertin

Bacharel em Direito pela USP. Advogada para a população de rua desde 2017. Advogada do Departamento Jurídico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP.

juliana.hashimoto@alumni.usp.br

Resumo

Em sede de recurso repetitivo, o Superior Tribunal de Justiça abandonou o entendimento até então consolidado de que o não o pagamento da pena de multa, desde que cumprida a pena privativa de liberdade, não obstava a extinção da punibilidade pelo crime. A nova orientação da Corte, se aplicada sem se olhar para a realidade socioeconômica dos egressos do sistema prisional, poderá criar uma verdadeira subclasse de cidadãos brasileiros: aqueles que, não possuindo recursos e oportunidades, não conseguem liquidar a multa penal e, por isso, não possuem acesso à cidadania plena. O presente artigo se propõe a expor o problema, discutir sua constitucionalidade e fornecer algumas soluções práticas que mitiguem os efeitos de recriminalização da pobreza que a nova orientação jurisprudencial acarreta.

Palavras-chave: Execução penal; pena de multa; extinção da punibilidade; pobreza.

Abstract

In the context of a repetitive appeal, the Superior Court of Justice abandoned the consolidated understanding until then that the non-payment of the fine, provided that the custodial sentence was served, did not prevent the extinction of the punishment. The Court's new orientation, if applied without looking at the socioeconomic reality of ex-prisoners, could create an official sub-class of citizens: those who, lacking resources and opportunities, are unable to settle the fine and, therefore, are not entitled to full citizenship. This article aims to expose the problem, to discuss its constitutionality and provide some practical solutions that mitigate the risk of recriminalizing poverty by the new jurisprudential standard.

Keywords: *execution; fine; extinction of punishment; poverty.*



Introdução

Em recente acórdão, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), revisando entendimento até então consolidado, passou a entender pela impossibilidade de declaração de extinção da punibilidade do condenado quando há pendência do pagamento da pena multa, ainda que cumprida a pena privativa de liberdade ou medida substitutiva a ela.

A nova decisão impacta direta e desproporcionalmente na cidadania de egressos do sistema penitenciário que não possuam condições financeiras e organizacionais para pagar ou parcelar a dívida decorrente da multa penal, criando situação de inconstitucionalidade na execução da pena pelo Estado e uma (possível) inteira categoria de sub-cidadãos, sem direitos políticos e sem acesso ao mercado de trabalho formal.

A tomada de posição por parte dos atores do sistema de justiça criminal demanda o entendimento do problema social que pode ser agravado a partir da nova orientação do STJ (1), a leitura crítica constitucional a respeito dessa nova orientação (2) e a formulação de propostas de redução de danos a partir do cenário posto (3), sem prejuízo da necessária discussão do tema em ações coletivas e de *lege ferenda*.

1. Exposição do problema

1.1 A mudança de entendimento jurisprudencial sobre o tema

Em 2015, ao julgar o tema 931, o STJ havia fixado que “nos casos em que haja condenação a pena privativa de liberdade e multa, cumprida a primeira (ou a restritiva de direitos que eventualmente a tenha substituído), o inadimplemento da sanção pecuniária não obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade”¹. Contudo, em 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento de ação de controle concentrado de constitucionalidade, fixou o entendimento de que a pena de multa penal possui natureza própria, não constituindo simples dívida de valor². O voto vencedor do Ministro Roberto Barroso trouxe que não haveria “como equiparar o valor resultante de uma pena de multa criminal com um débito comum da Fazenda Pública. São institutos inconfundíveis.” e que caberia “à multa penal o papel retributivo e preventivo geral da pena, desestimulando, no próprio infrator ou infratores potenciais, a conduta estigmatizada pela legislação penal”³. O STF ainda decidiu que seria responsabilidade do Ministério Público executar a multa perante a Vara de Execução Penal, o que depois foi acolhido pelo legislador na alteração do art. 51 do Código Penal, promovida pela Lei 13.964/2019.

Nesse contexto, no final de 2020, a Terceira Seção do STJ alterou o entendimento fixado no tema 931 para sedimentar tese oposta, em regime de julgamento repetitivo, segundo a qual “na hipótese de condenação concomitante a pena privativa de liberdade e multa, o inadimplemento da sanção pecuniária obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade”⁴. O novo entendimento da Corte, caso acolhido sem reservas, causará uma violação massiva e duradoura no exercício da cidadania da população de egressos do sistema penitenciário economicamente vulneráveis, para os quais o pagamento da pena de



multa é, muitas vezes, faticamente inviável de ser exigido.

Com efeito, a sentença penal, além de poder impor pena privativa de liberdade e multa, impacta no exercício de direitos políticos, como dispõe o art. 15, III, da Constituição Federal⁵, o que acarreta os seguintes efeitos: a) impossibilidade de votar e ser votado; b) impossibilidade de dar baixa em anotações criminais na folha de antecedentes e certidões de distribuição; c) extrema dificuldade de obtenção de emprego formal ou mesmo impedimento absoluto, em especial para atividades em que a quitação criminal é exigida, como concursos públicos; d) maior dificuldade na ressocialização e exercício da cidadania; entre outros.

É evidente, assim, que a carga aflitiva e simbólica da pena transborda a restrição da liberdade física corporal e atinge também outros direitos ligados à cidadania, sendo questão de alta relevância, portanto, se indagar quais podem ser as consequências do novo posicionamento do STJ sobre os egressos e sua (pretendida) integração social após a vida em prisão.

1.2 O público-alvo que será impactado pelo novo entendimento jurisprudencial

Segundo dados do Infopen 2019, o Brasil conta atualmente com cerca de 748.009 presos, dentre os quais 521.092 mil em cumprimento definitivo de pena, sendo 362.547 em regime fechado, 133.408 em regime semi-aberto, 25.137 em regime aberto⁶. Desse total, apenas 144.211 (19,28% do total) exercem algum tipo de trabalho e, desse grupo, apenas 96.554 (12,9% do total) o fazem com remuneração informada. A remuneração, quando existente, é na esmagadora maioria dos casos de até 1 salário mínimo e em pouca medida chega a atingir 2 salários mínimos, o que ocorre para apenas 7,93% e 9,73%, respectivamente, dos presos e presas que conseguem trabalhar (INFOPEN, 2019). Vale ressaltar que, recentemente, o STF julgou recepcionado pela Constituição o art. 29 da Lei de Execuções Penais (LEP), que autoriza a fixação do salário mínimo do preso e presa abaixo do mínimo legal constitucional⁷. Para os que trabalham e recebem, a LEP ainda prevê a necessidade de o pecúlio fazer frente à indenização dos danos causados pelo crime, à assistência à família, a despesas pessoais e ao ressarcimento ao Estado pelas despesas com manutenção do condenado (art. 29, §1º).

Ao lado da parca oferta de trabalho e, assim, das possibilidades de reunir recursos para pagamento da multa, soma-se a falta de escolaridade em geral da população carcerária. O mesmo Infopen 2019 aponta que 83,47% da população carcerária não frequenta ou realiza qualquer atividade educacional. Dos que o fazem, temos somente 14.790 em fase de alfabetização, 40.386 no ensino fundamental, 19.077 no ensino médio, 796 em cursos superiores, 3.979 em cursos profissionalizantes (INFOPEN, 2019)⁸. Assim, a via da escolarização como ferramenta para acesso ao mercado de trabalho formal, ou mesmo informal, não é estruturada de maneira eficaz para a população de futuros egressos do sistema prisional.

Um sintoma da dificuldade financeira vivenciada por grande parte da população de egressos – advindos de um sistema que não oferece trabalho, renda ou capacitação para o emprego de maneira adequada – é sua alta presença dentre a população em situação de rua



ou acolhimento. Um censo restrito à região central da cidade de São Paulo feito em 2009 mostrava um percentual médio de 27% de egressos do sistema prisional. Na faixa etária de 18 a 30 anos, esse percentual já era de 37%. Com as crises econômicas impactando diretamente na oferta de empregos, em 2015, esse percentual médio na área central subiu para 40%. Entre os egressos entre 18 e 30 anos, o percentual sobe para 47%, e entre 31 a 40 anos, explode para mais da metade e chega a 55%⁹. Especificamente na conhecida “cracolândia”, as pessoas em situação de rua egressas do sistema prisional eram da proporção de 70% do total em 2014 (KARAM, 2015, p.181) e, dentre a população de rua e acolhidos, os egressos eram (e ainda são) aqueles que mais estão sujeitos aos problemas da falta de documentos, drogadição e violência (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p.39). Embora o censo mais recente da população de rua na cidade de São Paulo (2019) tenha sido fortemente criticado pelos movimentos sociais por, em tese, subestimar em quase 50% o tamanho real dessa população, ainda assim, o percentual médio declarado de egressos do sistema prisional em situação de rua chegou a expressivos quase 34%¹⁰. Soma-se a este cenário a crônica insuficiência governamental na execução das políticas públicas para a população de rua, o que alimenta o ciclo de vulnerabilidade deste segmento populacional (ALMEIDA, 2020).

Para completar o quadro, é preciso se ter em vista que o perfil majoritário da população prisional é de pessoas de cor/etnia pardas e negras, grupo populacional historicamente alijado dos melhores acessos a trabalho e renda. Nesse sentido, os dados do Infopen de 2017 apontam que “46,2% das pessoas privadas de liberdade no Brasil são de cor/etnia parda, seguido de 35,4% da população carcerária de cor/etnia branca e 17,3% de cor/etnia preta. Somados, pessoas presas de cor/etnia pretas e pardas totalizam 63,6% da população carcerária nacional” (INFOPEN, 2017, p.31). No Infopen de 2019, a proporção de cor/etnia parda saltou para 49,88% e a de cor/etnia preta desceu levemente para 16,81%, somando 66,69% do total de presos e presas (INFOPEN, 2019). De outro lado, a população “amefricana”¹¹, e em especial os jovens, como analisa Lélia Gonzalez, participa histórica e proporcionalmente de forma muito maior na população de trabalhadores marginalizados, que estão em desemprego aberto, ocupações de “refúgio”, trabalho ocasional, ocupações intermitentes e trabalhos por temporada (GONZALEZ, 2020, p.46), sendo o preso e presa de etnia/cor parda e preta, portanto, duplamente vulnerável no que toca ao acesso a trabalho e renda: primeiro pela sua condição social histórica; segundo, pela sua condição prisional.

1.3 Conclusão intermediária

A partir dos dados concretos fica claro que a grande parte dos egressos advém de um grupo de pessoas que não teve acesso a trabalho, renda e educação no período de restrição de sua liberdade, possuindo enorme dificuldade de recolocação no mercado de trabalho e nos sistemas de educação formal. Trata-se não apenas da ausência de recursos econômicos (pobreza em sentido estrito), mas também a ausência de meios e liberdades civis instrumentais à superação da falta de recursos econômicos (pobreza educacional, informacional etc.), agregada a desvantagens sociais históricas de clivagem racial¹².



Disto decorre que é frequente que esse grupo passe por dificuldades de subsistência autônoma e não possua o mínimo para uma existência digna, quanto mais para arcar com vultosos valores de multa penal impostos a eles, sendo empurrados para situação de rua ou acolhimento. Para ficarmos com o caso do crime de tráfico de drogas, além da pena mínima de 5 anos de prisão, prevista no art. 33, *caput*, da Lei 11.343/2006, há previsão de fixação de pena de 500 a 1500 dias-multa. Em termos práticos, a pena de multa ao final de um processo crime por tráfico de drogas, que representa 19,17% da população carcerária segundo o Infopen 2019, é de no mínimo R\$ 18.333,33¹³, valor distante da realidade da maior parte dos brasileiros, quanto mais dos brasileiros e brasileiras egressos do sistema prisional¹⁴.

A manutenção dos efeitos da condenação na pendência do pagamento da multa, em especial o óbice ao voto e à obtenção de certidões negativas criminais, fará perdurar o quadro, apontado por Luigi Ferrarini, de “morte social” dos apenados¹⁵:

“[...] indivíduos que já eram subcidadãos passarão por um processo de neutralização, consistente em seu envio ao cárcere. Com a retirada de seu direito de voto, serão totalmente silenciados, impedidos de se mostrar ao restante da sociedade, e, portanto, tornando-se plenamente invisíveis. [...] indivíduos marcados pela contradição – pois formalmente diz-se que são, como todos, cidadãos portadores de dignidade e igualdade, mas nunca o foram – têm de si o pouco que lhes resta retirado. Em outros termos, anula-se sua existência” (FERRARINI, 2021, p.205-206).

Diante desse cenário, a nova orientação do STJ deve ser vista com cuidado pelos responsáveis pela execução penal diante do perfil majoritário dos apenados no Brasil (pessoas pobres, não escolarizadas e sem acesso a trabalho), pois a aplicação irrefletida do posicionamento terá como consequência lógica a perpetuação dos efeitos da condenação no tempo, mesmo cumprida a pena privativa de liberdade, o que se torna uma forma de exclusão social levada a cabo por orientação do Poder Judiciário, incompatível com a Constituição e diplomas internacionais de proteção aos direitos humanos.

2. Crítica

O objeto do presente artigo não será questionar a lógica interna da decisão do STJ, nem adentrar na discussão sobre a natureza da multa penal. Nossos propósitos são de duas naturezas. O primeiro, é de expor o tema e denunciar o nível de criticidade do assunto para o exercício da cidadania dos presos egressos do sistema prisional brasileiro, o que foi realizado logo acima (1); o segundo, é fornecer alguns argumentos para, a partir do cenário atualmente posto, se reduzir os danos causados pela nova orientação das Cortes superiores (2). Passaremos a cinco argumentos pelos quais não se deve exigir, como condição para extinção da punibilidade, o pagamento de multa criminal de apenados que não possam condições materiais de pagá-las (2.1 a 2.5) e depois a mecanismos para operacionalizar a redução de danos na aplicação do novo entendimento do STJ em casos concretos (3), seguindo de nossa conclusão (4).



2.1 Primeiro argumento: a fixação e a exigência de cumprimento de penas desproporcionais são inconstitucionais

Segundo Mariângela Gomes, a proporcionalidade em sentido estrito, na esfera penal, está ligada à necessidade de aplicação de uma pena justa, entendida como aquela “proporcional à gravidade da ação punível, particularmente considerada, e ao mesmo tempo congruente com as outras penalidades previstas para o resto dos delitos existentes na legislação penal” (2003, p.178).

O princípio não é exclusivo do Direito Penal, tendo sido consolidado anteriormente pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo (SEMER, 2020, p.127). O princípio, nesse sentido, possui longo histórico¹⁶. Nota-se sua presença na Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) inglesa de 1689, que dispunha que “não devem ser exigidas cauções excessivas, nem impostas multas excessivas, nem infligidas penas inusitadas ou cruéis” (COMPARATO, 2013, p.109), o que foi incorporado *ipsis literis* pela Oitava Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, de 1791.

A Suprema Corte americana, a partir dos casos *Rummel v. Estelle* (1980) e *Hutto v. Davis* (1982), formou uma posição denominada “liberal”, que aferia a proporcionalidade e constitucionalidade de sentenças (em especial, as criminais) a partir do critério da grosseira desproporção da pena aplicada (“grossly disproportional”).

O critério da grosseira desproporção decorre da existência concomitante de três requisitos: discrepância da gravidade da infração e culpabilidade do apenado *vis a vis* a pena aplicada; diferentes respostas estatais para crimes de gravidade similar; e diferentes respostas estatais de jurisdições diversas a crimes de gravidade similar (DIRK VAN ZYL SMIT, & ASHWORTH, A., 2004, p.552). Posteriormente, a partir dos votos dos Juízes Scalia e Kennedy nos casos *Solem v. Helm* (1983) e *Harmelin v. Michigan* (1998), a Corte Suprema reduziu alguns critérios do método tripartite, deixando de lado a análise da culpabilidade do apenado e reduzindo a abrangência do critério de comparação a crimes similares na jurisdição interna e externa (DIRK VAN ZYL SMIT, & ASHWORTH, A., 2004, p.557). De toda forma, no caso *United States v. Bajakajian* (1998), a Suprema Corte dos EUA, declarou que a regra da Oitava Emenda se funda no princípio da proporcionalidade, pelo qual “[...] the amount of the forfeiture must bear some relationship to the gravity of the offense that it is designed to punish”, ou seja, “o montante do confisco deve guardar alguma relação com a gravidade da ofensa que ele foi projetado para punir”¹⁷ [509 U.S. 602 (1993)]. Além disso, a Corte adotou como critérios para aferição da proporcionalidade da multa as particularidades do caso, características do réu e o resultado do crime, retomando os critérios desenvolvidos em *Rummel v. Estelle* (1980) e *Hutto v. Davis* (1982) (338).

Em documentos internacionais historicamente mais recentes, a menção a “cauções ou multas excessivas” não foi prevista expressamente, apesar de se verificar manutenção da noção de proporcionalidade e humanidade das penas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1949) previu que “ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes” (artigo 5º); a Convenção Europeia para Proteção dos



Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950) interditou a tortura e penas degradantes ou desumanas (artigo 3º); o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) trouxe disposição idêntica (artigo 7º); a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) também dispôs sobre a vedação a tortura, penas cruéis ou degradantes, bem como previu a necessidade de tratamento respeitoso a toda pessoa presa, devido à dignidade inerente a todo ser humanos (artigo 5.2); e a Convenção Africana de Direitos Humanos (1981) igualmente previu proscreevou as penas cruéis ou degradantes (artigo 5º).

Mais recentemente no tempo, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) previu que “as penas não devem ser desproporcionadas em relação à infração” (art. 49.3), não fazendo distinção entre penas corporais ou pecuniárias, retomando de certa forma a abrangência inicialmente vista na *Bill of Rights* inglesa de 1689 e na Constituição dos Estados Unidos da América de 1791.

Nota-se, ainda, a Recomendação R(92) do Conselho da Europa (1992), que previu em três momentos a necessidade de as jurisdições locais observarem a regra da proporcionalidade na fixação de penas por decisões judiciais. A primeira, prevê que “whatever rationales for sentencing are declared, disproportionality between the seriousness of the offence and the sentence should be avoided” (“sejam quais forem as justificativas declaradas para a sentença, deve ser evitada desproporção entre a gravidade da ofensa e a sentença”)¹⁸. A segunda e terceira, ao tratarem de apenados reincidentes, preveem “although it may be justifiable to take account of the offender's previous criminal record within the declared rationales for sentencing, the sentence should be kept in proportion to the seriousness of the current offence(s)” (“embora possa ser justificável levar em consideração de antecedentes criminais nas justificativas declaradas para a sentença, a sentença deve manter proporção com a seriedade da ofensa em concreto”) e “where an offender is sentenced on one occasion for several offences, the decision on the severity of the sentence or combination of sentences should take some account of the plurality of offences but should also remain in proportion to the seriousness of the total criminality under consideration” (“quando um criminoso é condenado em uma ocasião por vários crimes, a decisão sobre a gravidade da pena ou combinação de sentenças deve levar em conta a pluralidade de crimes, mas também deve permanecer em proporção com a gravidade de todos os crimes sob consideração”)¹⁹.

Os órgãos internacionais encarregados da interpretação e aplicação das convenções internacionais de direitos humanos se manifestaram em diversas oportunidades a respeito da necessidade de observância da proporcionalidade das penas.

No caso *Vinter e outros v. Reino Unido* (2013), a Corte Europeia de Direitos Humanos declarou incompatível com a convenção de direitos humanos europeia a pena de prisão perpétua sem direito a liberdade condicional, invocando o princípio da proporcionalidade das penas (§§ 102 a 118).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *López Lone e outros v. Honduras* (2010), analisou a proporcionalidade de sanções aplicadas a juízes e juízas que se manifestaram publicamente a respeito de golpe de Estado ocorrido em 2009 naquele país.



Ao lado dos temas principais de fundo – a independência judicial e a liberdade de expressão -, a Corte anotou que as sanções (disciplinares, naquele caso) aplicadas deveriam gravar proporcionalidade com a gravidade da conduta (§91). No caso *Raxcacó Reyes v. Guatemala* (2005), a Corte assentou novamente a necessidade de proporcionalidade das penas ao analisar a imposição de pena de morte a um acusado pelo sequestro de uma criança, que, apesar do crime, foi libertada ileso (§44 e seguintes).

A Comissão Africana de Direitos Humanos também possui precedentes a respeito da necessidade de observância da proporção entre as sanções, a natureza da falta e os objetivos de proteção da regra, como se nota dos casos *Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe v. Zimbabwe* (2009). Da mesma forma, a Corte Africana de Direitos Humanos, no caso *Konaté v. Burkina Faso* (2014), anotou que sanções criminais, sejam multas, civis ou administrativas, “are subject to the criteria of necessity and proportionality” (§166) segundo a Carta de Direitos Humanos africana, isto é, se sujeitam aos critérios da necessidade de proporcionalidade²⁰.

Entre nós, conforme discorre Marcelo Semer, a regra da proporcionalidade não é prevista de forma explícita no texto constitucional, porém decorre das regras básicas do Estado Democrático de Direito e da dimensão da dignidade humana (2020, p.128). A Constituição Federal de 1988 traz diversas passagens em que se nota a preocupação do legislador constituinte originário com a proporcionalidade na aplicação de penas. Assim, o catálogo de direitos do art. 5º previu a proibição de penas de morte, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis (alíneas *a* Semear *e* do inciso XLVI); o respeito à integridade física e moral do preso (inciso XLIX); o dever de o Estado indenizar a prisão que extrapole o disposto na sentença (inciso LXXV); e o dever de observar a individualização da pena (inciso XLVI).

Vale destacar que a proporcionalidade, agora especificamente da pena de multa, já foi pensada pelo legislador infraconstitucional de 1984, pois é previsto que a imposição da pena de multa deve guardar proporcionalidade com o fato e com a situação econômica do réu. O Código Penal, ao prever a possibilidade de desconto do salário ou vencimento do apenado, dispõe que a penalidade pecuniária não pode incidir sobre recursos indispensáveis ao sustento do condenado e sua família (art. 50, §2º), demonstrando a obrigação de se considerar a situação econômico-financeira do apenado como critério para fixação da multa. O Código Penal também aponta nesse sentido ao dispor sobre os critérios para fixação do valor da pena. Assim, o art. 60 prevê que a fixação deve se ater, principalmente, à situação econômica do réu (*caput*) e que ela poderá ser majorada até o triplo se, em função da situação financeira do apenado, ela possa ser ineficaz, embora aplicada no máximo (§1º).

Assim, fica evidente que a fixação e cobrança de valores de multa exacerbadamente superiores à capacidade econômica do réu – entendida tanto em seu aspecto estático (recursos econômicos) quanto em seu aspecto dinâmico (capacidade material de gerar renda por meio do trabalho) ofende o princípio da proporcionalidade das penas, tão caro aos diplomas de proteção de direitos e garantias fundamentais.

O STF, em recente acórdão, reconheceu incidência do princípio da



proporcionalidade na esfera penal ao declarar a inconstitucionalidade do preceito secundário do art. 273 do Código Penal, que impunha penas de 10 a 15 anos de reclusão pela conduta de importar medicamentos sem registro no órgão da vigilância sanitária (RE 979.962, j. 24.3.2021). Na fundamentação da decisão, foi utilizado, dentre outras considerações, a violação ao princípio da proporcionalidade na fixação das penas. No voto do Relator. Ministro Barroso, ponderou que:

“Direitos fundamentais estão sujeitos a limites iminentes e a restrições expressas. E podem, eventualmente, entrar em rota de colisão entre si ou com princípios constitucionais ou fins estatais relevantes. Tanto nos casos de restrição quanto nos de colisão, a solução das situações concretas deverá valer-se do princípio instrumental da razoabilidade ou proporcionalidade. [...] A invocação do princípio da proporcionalidade como limitação ao legislador penal pode-se dizer óbvia, considerando-se a sua origem vinculada à solução de conflitos entre direitos fundamentais”²¹.

Não há, em síntese, justificativa constitucional ou convencional para que o Estado possa impor e conseqüentemente também exigir o cumprimento de uma sanção desproporcional ao condenado – considerando os fatores da conduta em concreto, culpabilidade e equivalência da pena com infrações de natureza similar. Em jurisdições americanas, europeias e africanas, o padrão de proteção dos indivíduos contra sentença desproporcionais do Estado existe há décadas (e em alguns casos, como o inglês e americano, há séculos) e vem sendo aplicado pelos órgãos jurisdicionais respectivos. Por este primeiro motivo é que se deve olhar *cum grano salis* o novo entendimento do STJ a respeito da manutenção dos efeitos da condenação enquanto não paga a pena de multa, independentemente da possibilidade de se questionar, pelos iguais fundamentos, a própria fixação de multas desproporcionais aos acusados *vis a vis* sua capacidade financeira, como ocorre com frequência entre nós nos casos de tráfico de drogas.

2.2 Segundo argumento: a multa impagável torna inviável a efetivação das disposições da sentença e integração social do condenado

A LEP trouxe como funções declaradas da execução penal a efetivação das disposições da sentença e a disponibilização de condições para a “harmônica integração social do condenado” (art. 1º). Não se descuida a existência de larga produção acadêmica contestando a pretensa função de integração do condenado, seja em função das dinâmicas reais de poder do sistema carcerário, seja em função da constatação prática da impossibilidade do cumprimento do seu objetivo²².

Porém, para nosso objeto de atenção atual, não precisamos ir tão longe: a cobrança de multa de apenados com o perfil descrito no tópico inicial do trabalho ofende mesmo o objetivo posto pela lei – ainda que passível de críticas sobre seus méritos – de uma maneira dupla.

Primeiro, porque a execução penal perderá sua função de implementar as disposições da sentença condenatória se o apenado não reunir recursos ou possibilidades reais e materiais de cumprir com a pena de multa. Para cumprimento da pena privativa de



liberdade, sabe-se que é suficiente que o apenado esteja vivo e com saúde para que a disposição da sentença seja cumprida: trata-se de um ato de força, pelo qual o Estado, legalmente autorizado, encarcera o sujeito. Para o cumprimento da pena de multa, contudo, está em discussão a fortuna do apenado: se possui pecúlio, bens ou capacidade de geração de renda, caberá ao órgão de execução expropriar os bens, na hipótese de inadimplemento da obrigação, considerando a impossibilidade de sua conversão em prisão desde a reforma da Lei 9.268/1996. Porém, a partir do momento em que a execução penal se depara com um caso em que não há possibilidade de pagamento da pena de multa, sua função fica esvaziada. Torna-se exercício de poder e fonte de restrição de direitos sem função, o que não é admissível.

Segundo porque, se o egresso, por causa da multa penal, será mantido em situação de pobreza e vulnerabilidade social, sem possibilidades reais de pagá-la, a reprimenda pecuniária perde totalmente o seu suposto caráter preventivo geral e especial e passa a ser um instrumento de recriminalização da pobreza, o que afronta diretamente os fundamentos e objetivos da Constituição da República (art. 1º, III, e 3º, I e III), além de se revestir de natureza de pena simplesmente cruel, pois desprovida de qualquer propósito ressocializador e altamente impactante no exercício da cidadania pelo egresso (art. 5º, XLVII, e)²³. Isso é especialmente importante de termos em mente nas condenações por tráfico de drogas, em que há uma reconhecida política policial de prisão de pequenos infratores e quantidade de drogas, normalmente pobres e em situação de vulnerabilidade social, a partir do policiamento das ruas, mas com aplicação de penas (multa inclusive) extremamente elevadas (SEMER, 2020, p.312-313).

Como aponta Raquel Scalcon, se a “racionalidade finalística” do Direito se tornou um marco das sociedades capitalistas e burocráticas, os efeitos concretos da aplicação das normas podem repercutir e interferir na validade do próprio direito (SCALCON, 2018, 12-14). Veja-se a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) previu a necessidade de o Poder Judiciário se atentar aos fins sociais da norma aplicada (art. 5º)²⁴ e de considerar as consequências práticas de uma decisão fundamentada em valores jurídicos abstratos (art. 20)²⁵. É exatamente disto que trata o argumento: se há contradição entre a exigência do cumprimento de uma sanção impagável e os fins da própria execução penal, deve o aplicador da lei avaliar a constitucionalidade do novo posicionamento firmado pelo STJ nos casos concretos em que a penúria do condenado for óbice ao cumprimento da pena de multa. Assim, concluímos o segundo argumento pelo qual não se deve permitir sejam mantidos os efeitos da sentença condenatória, mesmo caso o apenado não reúna recursos para pagar a multa penal.

2.3 Terceiro argumento: não se pode ignorar a necessidade de se considerar os efeitos da pena de multa na vida do preso após libertação

A exigência do pagamento da multa como condição para a declaração da extinção da pena do condenado agregará, como vimos, (mais) um possível fator impeditivo para reconstrução da sua vida *pós-cárcere*. Contudo, o entendimento do STJ não revoga e deve



conviver com a obrigação de a execução penal prestar assistência ao egresso para sua integração social. Assim, caberá aos Juízos da execução realizar uma ponderação de valores não apenas no que se refere à proporcionalidade da exigência da pena de multa (2.1, *supra*) ou sua incompatibilidade com os fins da execução penal (2.2, *supra*), mas também entre a exigência da pena e o dever de se preocupar com o futuro do apenado após sua libertação.

Um exemplo concreto e marcante no atendimento jurídico à população de rua vivenciado pela segunda autora foi o de um professor do ensino fundamental que havia cumprido pena por tráfico internacional de drogas. Sem nunca negar a prática, mas aliviado pelo cumprimento da pena privativa de liberdade, confidenciou que, diante do vencimento de despesas de subsistência, como aluguel e alimentação, aceitou traficar uma única vez, sendo preso. Após o cumprimento da pena, teve a oportunidade de voltar a lecionar por contrato na rede estadual de ensino, o que lhe garantiria uma subsistência um pouco melhor. Contudo, foi barrado unicamente pela pendência de pagamento da multa penal. Vivendo em albergues municipais, sempre que realizava algum trabalho informal priorizava o pagamento de aluguel de um quarto em pensão, para lhe assegurar uma noite de sono com mais segurança e tranquilidade, não tendo jamais conseguido reunir a soma necessária para quitação da multa penal e escapar desse ciclo de pobreza e falta de oportunidades.

O dever de atenção ao sucesso do preso após sua libertação decorre inicialmente do art. 3º da Constituição Federal, que aponta como objetivo fundamental da república a adoção de medidas para redução das desigualdades sociais (inciso III); e dos arts. 6º e 7º, que tratam da efetivação de direitos sociais como trabalho, educação, alimentação, moradia, dentre outros. Ademais, o art. 203 dispõe que um dos objetivos da assistência social, “que será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição”, é justamente a promoção da integração do cidadão ao mercado de trabalho (inciso III). Especificamente no âmbito da execução penal, o art. 78 da LEP previu, como órgão de apoio ao egresso, o Patronato, que tem como atribuições a prestação de assistência ao egresso, a orientação de condenados às penas restritivas de direito, fiscalização do cumprimento das prestações de serviço à comunidade e limitação de final de semana e a colaboração na fiscalização do cumprimento das condições da suspensão da pena e livramento condicional.

A Resolução CNPCP n.º 4/2001 recomendou e fez disposições para o fortalecimento dos patronatos públicos e privados. A Resolução CNPCP n.º 11/2009, por sua vez, previu como diretriz da política penitenciária o fortalecimento dos Patronatos (art. 1º) e recomendou ao DEPEN a aplicação de recursos do FUNPEN para apoio financeiro da instituição (art. 2º). O Conselho Nacional de Justiça, pela Resolução CNJ n.º 307/2019, instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional. A política de atenção, articulada em conjunto com o poder executivo pelos denominados “Escritórios Sociais”, tem como um de seus objetivos facilitar o acesso dos egressos a serviços públicos e direitos sociais, como o trabalho (art. 4º, I e art. 8, IV). Digna de nota é a previsão de que contratações de serviços pelos órgãos do Poder Judiciário deverão observar percentagens mínimas de empregado de mão de obra de egressos do sistema prisional (art. 11). A preocupação com futuro do egresso ainda é notada em outras políticas públicas nacionais, como o III Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto



n.º 7.037/2009) e o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária do CNPCP (DEPEN, 2020, p.37).

No âmbito internacional, é de se destacar a Regra 107 das Regras de Mandela (Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos), que orienta que “desde o início do cumprimento da pena de um recluso, deve ter-se em consideração o seu futuro depois de libertado, devendo este ser estimulado e ajudado a manter ou estabelecer relações com pessoas ou organizações externas, aptas a promover os melhores interesses da sua família e da sua própria reabilitação social”. No ambiente europeu, destacam-se as “European Prison Rules”, publicadas pelo Conselho da Europa, em que figura como princípio básico a preocupação de que “all detention shall be managed so as to facilitate the reintegration into free society of persons who have been deprived of their liberty”, ou seja, “toda detenção deve ser conduzida para facilitar a reintegração na sociedade livre de pessoas que tenham sido privadas de sua liberdade”²⁶ (CONSELHO DA EUROPA, 2006)²⁷.

A estruturação da política de atenção ao egresso deixa clara a necessidade de ponderação a respeito das consequências práticas, na vida do egresso, da manutenção dos efeitos da sentença condenatória até o integral pagamento da multa. Não pode o legislador e o Poder Judiciário instituírem regras, diretrizes e objetivos para o acesso a direitos pelos egressos com uma mão e, com a outra, imporem ônus que possam ser excessivos para que os objetivos da política pública sejam atingidos.

Portanto, diante de situações em que a exigência do pagamento da multa puder comprometer os objetivos da política de atendimento ao egresso, impedindo-o de acessar em especial o direito ao trabalho, o Juízo da execução deve afastar a exigência imposta pelo STJ, com base na regra constitucional da proporcionalidade. Essa decisão é de grande relevância diante de casos como os narrados no início do tópico: acusados de tráfico de drogas de pequena quantidade (clientes preferenciais do sistema penal), condenados ao pagamento de multas astronômicas e que, à mingua de recursos, não conseguem retomar sua plena cidadania.

2.4 Quarto argumento: a necessidade de se observar a transcendência mínima da pena

A manutenção dos efeitos da condenação enquanto não quitada a pena de multa possui importante efeito prático de transbordar os efeitos da pena imposta ao réu a seu círculo familiar e próximo, violando de forma indireta o art. 5º, XLV, da Constituição Federal, que prevê que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, e o art. 5.3 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que dispõe que a pena não pode passar da pessoa do delincente. Como leciona Rodrigo Roig a partir de uma visão realista da execução penal, a pena de alguma forma sempre transcende o apenado e atinge terceiros, em especial seus familiares, daí se falar em transcendência mínima, e não em intrascendência da pena (2021, p.56).

Nesse sentido, a continuidade e fortalecimento dos vínculos familiares é medida de importância não apenas para a pretendida ressocialização do preso, tanto assim a



regulamentação do direito de visitas, mas também para sobrevivência econômica do preso, pois é comum que o apenado, não possuindo recursos para arcar com custos envolvendo o processo, como fianças e multas, se socorra de seus familiares para tanto. Esse cenário deve trazer ainda maior pressão da execução penal sobre os familiares do preso e presa. Inserido no círculo vicioso causado pela criminalização terciária, o apenado e apenada terão reduzidas chances de obter emprego e renda autônoma capazes de fazer frente ao pagamento da multa e, conseqüentemente, precisarão se socorrer de seus próximos. A nova orientação do STJ, portanto, contribui para estremecer os vínculos familiares, ao invés de fortalecê-los. Vale recordar que a única hipótese constitucionalmente aceita de transmissão da obrigação penal para terceiros é em face dos sucessores do apenado, e ainda assim nos limites das forças da herança, como dispõe a parte final do inciso XLV do art. 5º. Por mais esta razão, estamos diante de um posicionamento jurisprudencial que deve contrariar a Constituição Federal em inúmeros casos concretos.

2.5. Quinto argumento: o entendimento do STJ gera discriminação indireta sobre pessoas pobres, negras e sem escolaridade

Por fim, o novo entendimento a respeito dos efeitos da pena de multa ainda padece de inconstitucionalidade por discriminação indireta contra o perfil do apenado brasileiro: o homem e mulher negros, pobres e sem o ciclo básico de educação formal.

Conforme previsto na Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, a discriminação indireta “é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha algum objetivo ou justificativa razoável e legítima, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos” (Artigo 1.2). O STF vem reconhecendo e afastando a discriminação indireta em sua jurisprudência, como se nota, por exemplo, da ADI 1946-DF, j. 3.4.2003. Na ocasião do julgamento, debateu-se a constitucionalidade de norma que previu a extensão do teto dos benefícios previdenciários ao salário-maternidade, o que transferiria ao empregador a responsabilidade pelo pagamento da diferença, durante o período da licença, entre o salário efetivamente recebido pela gestante e o teto em questão. A partir da teoria do impacto desproporcional, o STF entendeu que o limite dos benefícios não poderia ser aplicado ao salário-maternidade, sob pena de inconstitucionalidade, porque teria o efeito concreto de incrementar a discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, o que afrontaria o art. 5ª, inciso I, bem como no art. 60, §4ª, inciso IV, ambos da Constituição Federal de 1988. Outro exemplo de utilização da teoria do impacto desproporcional o julgamento pela não recepção de partes do artigo 235 do Código Penal Militar que previam os termos “pederastia e outro” e “homossexual ou não” nas disposições relacionadas a crimes sexuais de caráter castrense, o que constituía forma de discriminação indireta em razão da orientação sexual (ADPF 291, j. 28.10.2015).

Em nosso caso, a interpretação adotada pelo STJ causa impacto desproporcional ao



grupo social e racial que predomina nas prisões brasileiras. Em outras palavras, o pagamento de uma multa criminal a uma pessoa de classe média ou alta, com escolaridade e branca não tem o mesmo impacto que possui na vida de alguém pobre, marginalizado, negro e sem escolaridade. Como bem sintetiza Juarez Cirino dos Santos, “na prática, a seletividade do processo de criminalização, concentrada na população pobre e excluída do mercado de trabalho e do sistema de consumo, frustra a aplicação igualitária da pena de multa”²⁸. Recordemo-nos, ainda, das conclusões de Lélia Gonzalez a respeito da predominância do negro e pardo na ocupação de funções historicamente marginais no mercado de trabalho (pág. 5, *supra*). Portanto, também por esta ótica se conclui pela incorreção do entendimento do STJ e necessidade de aferição, no caso concreto, sobre a necessidade de seu afastamento, permitindo-se a declaração da extinção da punibilidade pelo crime ainda que pendente o pagamento da multa.

3. Propostas de operacionalização imediata (redução de danos)

Sem prejuízo da discussão a respeito da natureza da pena de pena e da constitucionalidade da fixação de valores mínimos pelo legislador, como ocorre em relação à Lei 11.343/2006, propõe-se algumas medidas que tendem a mitigar ou evitar o desvirtuamento da pena de multa e sua utilização como mecanismo de criminalização da pobreza.

A primeira sugestão é a investigação no curso da ação penal a respeito das condições econômicas dos réus, devendo os órgãos julgadores adotarem critérios para fixação da multa em patamar mínimo quando avistarem pessoas economicamente vulneráveis, em atenção ao princípio da proporcionalidade das penas.

A segunda sugestão é a realização de pesquisas a respeito da situação econômica do condenado no momento de execução da pena de multa e de declaração de extinção da punibilidade da pena privativa de liberdade, para que, constatando-se a manutenção da situação de pobreza, seja afastada a exigência de quitação da multa penal para declaração de extinção da punibilidade. As pesquisas podem ser trazidas pela própria defesa do apenado, com a juntada de documentos (carteira de trabalho, extrato de contas bancárias, declaração de não recolhimento de imposto de renda, extrato do CadÚnico etc.) ou realizada pelo próprio Juízo, a pedido da defesa, pelas ferramentas disponibilizadas pelo CNJ, como o Infojud, Bacenjud, Serasajud e Renajud.

A terceira sugestão é a adoção de parcelamentos alongados da pena de multa, suspendendo-se os efeitos da condenação até a quitação das parcelas e permitindo-se a retomada da cidadania plena (formal) do egresso desde sua saída do cárcere. Nesse sentido, o art. 169 da LEP permitiu o parcelamento da pena de multa, deixando em aberto a possibilidade de fixação da quantidade de parcelas ao Juízo. Deparando-se com casos concretos em que há possibilidade de pagamento da multa, caso não se decida pela extinção da punibilidade do acusado desde o início, deve ser autorizado parcelamento condizente com sua situação econômico-financeira. Além disso, deve o Juízo ser instado a periodicamente reavaliar a adequação do número de parcelas e valores cobrados, a partir da



cláusula *rebus sic stantibus*, desde que ocorra alteração na fortuna do egresso para pior. Nesse caso, pode o Juízo majorar o número de parcelas e diminuir o valor mensal a ser pago pelo egresso.

Por fim, a quarta sugestão é a constante fiscalização e cobrança por parte dos órgãos encarregados da execução penal, em especial Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria, da ampliação da oferta de trabalho e educação nos estabelecimentos prisionais e de atuação do patronado, o que se torna ainda mais urgente diante da nova posição do STJ.

Conclusão

Chama a atenção que as características da nossa população carcerária não tenham sido consideradas pelo STF e, depois, pelo STJ, para uma mudança tão radical e de impacto tão grande sobre a população de egressos.

As Cortes, ao privilegiarem a importância da pena da multa no âmbito da condenação criminal, deixaram escapar de sua análise que a persistência dos efeitos da punibilidade, mesmo após cumprimento da pena restritiva de liberdade, vai recolocar na sociedade pessoas absolutamente impedidas de reingressarem no mercado formal de trabalho, na medida em que a suspensão dos direitos políticos, com a irregularidade do título de eleitor, é óbice na prática intransponível para o pleno emprego e renda.

O legislador constituinte empenhou esforços para que ninguém precisasse fazer uma escolha entre os compromissos com o Estado e a própria dignidade. Assim, o STF e STJ precisam adequar o novo entendimento à vedação constitucional de penas que se prolonguem indefinidamente no tempo e sem possibilidades de resgate pelos egressos, o que inviabiliza qualquer projeto de reconstrução de suas vidas em liberdade.

Enquanto isso, cabe aos atores do sistema de justiça criminal a necessária adoção de um conjunto de medidas para que se evite ou ao menos mitigue a massiva e duradoura violação de direitos fundamentais que pode advir da aplicação irrefletida da nova posição das Cortes Superiores a respeito da natureza da multa penal.

Referências bibliográficas

AFRICAN COURT LAW. “African Court Law Report”. Volume 1. 2006-2016. África do Sul: Pretoria University Law Press, 2019. Disponível no link: <<https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/04/English-Law-Reports-FF-for-printing.pdf>> (acesso em 22.10.2021).

ALMEIDA, Júlia de Moraes. Criminalização da pobreza, inimigo urbano e população de rua: por que São Paulo vive o quadro mais drástico de sua história?. In: SHECAIRA, Sérgio; ALMEIDA, Júlia de Moraes; FERRARINI, Luigi Giuseppe Barbieri (org.). *Criminologia: estudos em homenagem ao professor Alvin August de Sá*. 1ª Edição. Belo Horizonte – São Paulo: D’Plácido, 2020.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 12ª Edição. Rio de Janeiro:



Revan, 2011.

CORTE IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2016. Serie C No. 317.

CORTE IDH. Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2006. Serie C No. 143.

DEPEN. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. 2017. Disponível no link: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf> (acesso em 24.10.2021).

DEPEN, *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. 2019. Disponível no link:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9> (acesso em 24.10.2021).

CARVALHO, Salo de. *Penas e Medidas de Segurança no Direito Penal brasileiro*. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUNCIL OF EUROPE. COMMITTEE OF MINISTERS. *RECOMMENDATION No. R (92) 17*. 1992. Disponível no link: <https://rm.coe.int/16804d6ac8> (acesso em 24.10.2021).

DEPEN. *Política nacional de atenção às pessoas egressas do sistema prisional* [recurso eletrônico] / Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

DIRK VAN ZYL SMIT, AND ANDREW ASHWORTH. “Disproportionate Sentences as Human Rights Violations.” *The Modern Law Review*, vol. 67, no. 4, [Modern Law Review, Wiley], 2004, pp. 541–60, <http://www.jstor.org/stable/3699153> (acesso em 24.10.2021).

FERRARINI, Luigi Giuseppe Barbieri. *Cárcere e voto: a morte social pela suspensão dos direitos políticos do condenado*. Belo Horizonte: Editora D’Placido, 2021.

GOMES, Mariângela. *O princípio da proporcionalidade no Direito penal*. São Paulo: RT, 2003.

GONZALEZ, Lélia. A juventude negra brasileira e a questão do desemprego. IN: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (org.), *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

KARAM, Bruno Jaar. *O egresso prisional em situação de rua no Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica,



2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

ROIG, Rodrigo. *Execução Penal: teoria crítica*. 5ª Edição. São Paulo: RT, 2021.

SCALCON, Raquel Lima. *Controle constitucional de leis penais: da prognose legislativa sobre efeitos potenciais e concretos da lei penal aos deveres de seu monitoramento e de melhoria da lei penal*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2018.

SEMER, Marcelo. *Os princípios penais no Estado Democrático de Direito*. 1ª Edição. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

_____. *Sentenciando o tráfico: o papel dos juízes no grande encarceramento*. 2ª Edição. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TEDH. Hirst v. Reino Unido. 2005.

TEIXEIRA, Adriano. *Teoria da aplicação da pena: fundamentos de uma determinação judicial da pena proporcional ao fato*. 1ª Edição. São Paulo: Marcial Pons, 2015.

¹ REsp 1.519.777/SP, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, DJe 10.9.2015.

² ADI 3.150, Rel. Min Marco Aurélio, Rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe 5.8.2019.

³ Páginas 10 e 7 do acórdão, respectivamente.

⁴ REsp n. 1.785.383/SP e n. 1.785861/SP, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, DJe 2.12.2020.

⁵ “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;”

⁶ Informações disponíveis pelo link: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen> (acesso em 2.3.2021).

⁷ Trata-se da ADPF 336, j. 8.3.2021. O salário mínimo do preso pode ser fixado no mínimo de ¾ do salário mínimo vigente para as pessoas livres.

⁸ Não é demais lembrar que o trabalho e educação são direitos do preso, que não foram afetados pela sentença condenatória criminal e devem ser prestados pelo estado (LEP, art. 41, II e VII).

⁹ Os censos da população de rua e vulnerável da cidade de São Paulo são divulgados pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social no seguinte link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/pesquisas/index.php?p=18626 (acesso em 27.5.2021).

¹⁰ Veja-se, nesse sentido, as críticas do Movimento Pop Rua, que acusou a Prefeitura de esvaziar pontos de concentração de população em situação de rua horas antes da contagem, dentre outros problemas. Link: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/recenseadores-contestam-numericos-do-censo-de-moradores-de-rua-divulgado-pela-gestao-covas.shtml> (Acesso em 27.5.2021).

¹¹ Conceito desenvolvido pela autora para tratar da população de escravos traficados e seus descendentes nascidos nas américas.

¹² São muito úteis para análise do problema da pretendida reintegração social do preso as ideias de



Amartya Sen, para quem o desenvolvimento econômico de um país deveria ser visto como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas, mais que a acumulação do produto interno bruto. A mesma lógica pode ser aplicada ao nosso problema: como pretender efetivar o retorno do preso ao convívio social de forma sustentável se uma das principais liberdades (o acesso equitativo ao trabalho e renda) se encontra obstaculizada em função da manutenção, injustificada do ponto de vista ético e jurídico, dos efeitos da sentença penal condenatória? (SEN. 2000, p.23).

¹³ Conforme previsto no art. 43 da Lei 11.343/2006, o valor do dia-multa deve ser fixado entre 1/30 e cinco vezes do salário mínimo nacional vigente, hoje, R\$ 1.100,00.

¹⁴ Aliás, interessante consignar que STF se debruçou a respeito da constitucionalidade da fixação pelo legislador de uma pena mínima ao crime do art. 33 da Lei de Drogas. Trata-se do Tema 1178 (RE 1.347.158, rel. Min Luiz Fux). Em 22.10.2021, a Corte manteve a jurisprudência no sentido de ser constitucional, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Edson Fachin.

¹⁵ Nota-se que a própria concepção de suspensão automática e generalizada dos direitos políticos na pendência dos efeitos da condenação penal tem sido alvo de questionamentos judiciais. Nesse sentido foi a decisão do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no caso *Hirst v. Reino Unido* (2005), que considerou que quaisquer restrições ao direito ao voto devem ser justificadas e guardarem relação com o fato objeto da condenação e as circunstâncias pessoais do condenado, sendo inconveniente a vedação genérica e automática do direito a voto de todos os condenados (§82).

¹⁶ É de grande relevância aqui um aparte: em um cenário em que se discute a aplicação da pena (e não a sua exigência após fixação, como estamos tratando), maior peso deve ser conferido ao princípio da culpabilidade, em vez do princípio da proporcionalidade. Como explica Adriano Teixeira, o princípio da culpabilidade apresenta maior proteção ao apenado, pois proíbe a imposição de qualquer quantidade de pena que fuja das circunstâncias que o autor poderia e deveria prever e evitar ligadas à prática do crime. O princípio da proporcionalidade, por seu lado, possui uma estrutura consequencialista, na medida em que pondera aspectos de adequação, necessidade e razoabilidade da pena aplicada ao caso concreto (e não sua adequação aos elementos de culpabilidade do apenado). Adriano Teixeira arremata, assim, que o princípio da proporcionalidade oferece, quando muito, uma proteção relativa contra penas desrazoadas (2015, p.105). Para o nosso problema, porém, tendo em vista que estamos trabalhando em um cenário posto – em que as penas já estão fixadas previamente e se questiona sua possibilidade de cumprimento durante a execução penal, trabalharemos com o princípio da proporcionalidade de sua exigência como condição para extinção da punibilidade pelo crime, sem afastar a possibilidade de se questionar o *quantum* fixado a partir do critério da culpabilidade nos casos concretos.

¹⁷ Tradução livre.

¹⁸ Tradução livre.

¹⁹ Tradução livre.

²⁰ Cf. as págs. 246 e 341 do “African Court Law Report”, Volume 1, 2006-2016, Pretoria University Law Press, África do Sul, 2019, disponível no link: <<https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/04/English-Law-Reports-FF-for-printing.pdf>> (acesso em 22.10.2021).

²¹ Págs. 17 e 18 do acórdão. O Ministro ainda recordou outras situações em que o princípio da proporcionalidade foi utilizado pelo STF para afastar preceitos criminais: a não recepção da contravenção de posse não justificada de instrumento de emprego usual para furtos (RE 583.523, j.3.10.2013); a constitucionalidade do crime de porte de arma de fogo (HC 104.410, j. 6.3.2012); a inconstitucionalidade da criminalização do aborto no primeiro trimestre de gestação (HC 124.306, j. 9.8.2016).

²² Para ficamos com um autor que questiona as finalidades oficiais da pena, Sandoval Huertas aponta três funções não declaradas da pena: função vindicativa e de cobertura ideológica (nível psicossocial); função de reprodução da criminalidade, controle do mercado de trabalho e reforço protetivo da propriedade privada (nível econômico-social); e manutenção do *status quo*, controle de classes e de opositores políticos (nível político). Cf. “Las funciones no declaradas de la privación de la libertad”, in *Rev. Del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, Cali, 1981 (*apud* BATISTA, 2011, p.110).

²³ Não se descuida da crítica de fundo a esta finalidade da pena, a respeito da qual concordamos. Como bem aponta Salo de Carvalho, a crítica aponta que o modelo correicional do preso e a instituição do cárcere são incapazes de promover a garantia de direitos dos presos e promover sua ressocialização (2020, 100).



²⁴ “Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

²⁵ “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

²⁶ Tradução livre.

²⁷ Disponível no link: <<https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae>> (acesso em 24.10.2021).

²⁸ *Apud* Salo de Carvalho, Penas e Medidas de Segurança no Direito Penal Brasileiro, 3ª Edição, São Paulo, Saraiva Educação, 2020, pág. 534.



A sociedade civil como origem e horizonte dos direitos de crianças e adolescentes: experiências entre o Instituto Alana e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Civil society as origin and horizon of children's and adolescents' rights: experiences between Instituto Alana and the Public Defender's Office of the State of São Paulo

Ana Claudia Cifali

Advogada no Instituto Alana, Mestre em Cultura de Paz, Conflitos, Educação e Direitos Humanos pela Universidade de Granada, Mestre e Doutora em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

ana.cifali@alana.org.br

Guilherme Lobo Pecoral

Acadêmico de Direito no Instituto Alana

guilherme.pecoral@alana.org.br

Resumo

No presente artigo, aborda-se a importância histórica e atual do diálogo e troca de experiências entre sociedade civil e poder público. A partir da regra constitucional da prioridade absoluta, apresenta-se a noção de um sistema de justiça sensível, acessível e amigável. Por fim, relata-se uma experiência de diálogo entre o Instituto Alana, organização da sociedade civil de defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, e a Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), em que foram aprovadas duas teses propostas pelo Instituto Alana, de maneira a permitir a contribuição da sociedade civil na atuação da Defensoria Pública, fortalecendo seus objetivos institucionais e o próprio sistema de justiça.

Palavras-chave: Sociedade Civil. Direitos da Criança e do Adolescente. Prioridade Absoluta.

Abstract

This article addresses the historical and current importance of dialogue and exchange of experiences between civil society and public authorities. Based on the constitutional rule of absolute priority, the notion of a sensitive, accessible and friendly justice system is presented. Finally, is reported an experience of dialogue between the Alana Institute, a civil society organization for the defense and promotion of children's and adolescents' rights, and the School of the Public Defender's Office of the State of São Paulo (EDEPE), in which two theses proposed by Instituto Alana were approved, in order to allow the contribution of civil society in the proceeding of the Public Defender's Office, strengthening its institutional objectives and the justice system itself.

Key-words: Civil Society. Children and Adolescents Rights. Absolute Priority.



1. Introdução

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), principais marcos dos direitos dessa população no Brasil, foram frutos de intensa mobilização social. Na época, especialmente organizações de atendimento direto de crianças e adolescentes em situação de rua, denunciaram a situação dos então chamados “meninos e meninas de rua”, que conviviam com políticas repressivas e violentas de criminalização, estigmatização e múltiplas violações de direitos. Com as denúncias, o debate acirrou-se e aumentou, inclusive, a pressão internacional para que o país reformulasse sua política de atendimento em relação a crianças e adolescentes em geral.

Naquele momento, já estava em discussão, e em vias de aprovação, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que prevê a Doutrina da Proteção Integral, em oposição à Doutrina da Situação Irregular sustentada pelo modelo tutelar, representada nos antigos Códigos de Menores. De acordo com Ana Paula Motta Costa, advogada e professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

A Doutrina da Proteção Integral é a base valorativa que fundamenta os direitos da infância e da juventude. Parte do reconhecimento normativo de uma condição especial, ou peculiar, das pessoas desse grupo etário (de zero a dezoito anos), que devem ser respeitadas enquanto sujeitos de direitos. Crianças e adolescentes, a partir de então, ainda que no texto normativo, foram reconhecidos em sua dignidade, pessoas em desenvolvimento, que necessitam de especial proteção e garantia de seus direitos por parte dos adultos: Estado, família e sociedade. (COSTA, 2012, p. 131)

Através da articulação e da mobilização social impulsionada pelos movimentos sociais de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, reunidos em torno do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), logrou-se a aprovação de duas Emendas de Iniciativa Popular, perfazendo mais de 1.200.000 assinaturas de eleitores, as quais foram apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte: “Criança e Constituinte” e “Criança Prioridade Nacional”. Seus textos foram fundidos e acabaram entrando no corpo da Constituição com a expressiva maioria de 435 votos a favor e 8 votos contra. Ainda durante o trabalho da Constituinte, as entidades não governamentais articularam-se em torno do Fórum DCA, que teve como primeira meta a sanção do ECA, contando com a participação direta de muitas crianças e adolescentes (CIFALI, 2019).

Assim, historicamente, a participação da sociedade civil foi essencial para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, e a esse legado o Instituto Alana se soma com a missão institucional de “honrar a criança”. Como organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, o Instituto Alana desenvolve programas que buscam a garantia de condições para a vivência plena da infância. Criado em 1994, por meio de seus programas, articula diversas formas de incidência e comunicação com instituições públicas e privadas.

Neste artigo, discute-se a importância histórica e atual do diálogo e troca de experiências entre sociedade civil e poder público. Em um primeiro momento, fundamenta-se essa importância com base no dispositivo constitucional da prioridade absoluta, na noção de um sistema de justiça sensível, acessível e amigável, apoiado em determinações internacionais e no cenário atual de



ofensivas institucionais à democracia. Por fim, relata-se uma experiência de diálogo frutífera entre o Instituto Alana e a Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), em que foram aprovadas duas teses propostas pelo Instituto Alana, de maneira a permitir a contribuição da sociedade civil na atuação da Defensoria Pública, fortalecendo seus objetivos institucionais e a própria democracia.

2. Prioridade absoluta: por um sistema de justiça sensível, acessível e amigável para crianças e adolescentes

A Constituição Federal de 1988 inaugurou a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, que os reconhece enquanto sujeitos de direito, os quais devem ter sua condição de desenvolvimento peculiar respeitada, assegurando assim o seu melhor interesse e a sua absoluta prioridade. A doutrina da proteção integral assegura à criança e ao adolescente não só os direitos fundamentais conferidos a todos os cidadãos, mas também aqueles que atentam às especificidades desta especial e peculiar fase da vida, em que estão em pleno desenvolvimento das capacidades humanas, tanto no âmbito físico, como cognitivo e emocional.

Vale destacar que o cumprimento de tais direitos é de responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias e sociedade, os quais devem somar esforços e adotar as medidas necessárias para cumprir esse dever. Não poderia ser diferente, uma vez que a peculiar condição de desenvolvimento da criança e do adolescente impõe a necessidade de coordenação dos diferentes atores para garantia plena de seus direitos. Assim, da mesma forma como a prioridade absoluta consta no texto constitucional porque a sociedade organizou-se e pleiteou essa transformação, é pela ação da sociedade, juntamente à família e o Estado, que a prioridade absoluta vem ganhando maior relevância e efetividade com o passar do tempo. Em verdade, com o artigo 227 da Constituição Federal fez-se uma importante escolha política: infância e adolescência em primeiro lugar é um projeto de nação brasileira, fruto de emendas populares apresentadas no âmbito do debate constituinte e que contou com ampla participação social.

A prioridade absoluta e a proteção integral da criança e do adolescente fundamentam-se no entendimento de que são sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento. Assim, é preciso garantir que todas as crianças sejam cuidadas e educadas em ambientes seguros e saudáveis, especialmente nos primeiros anos de vida, tendo em vista a importância dessa fase no desenvolvimento de suas estruturas físicas e psíquicas. O crescimento físico, o amadurecimento do cérebro, a aquisição dos movimentos, o desenvolvimento da capacidade de aprendizado e a iniciação social e afetiva, todos esses elementos dependem das experiências nesta fase da vida (NPCI, s/d). Por isso, essa é também a fase de maior vulnerabilidade, a demandar uma proteção especial, eis que as desigualdades na primeira infância, em suas múltiplas dimensões (renda, gênero, raça, idade, educação, saúde e violência), tendem a aprofundar-se e consolidar-se ao longo da vida (Fundação Abrinq, 2019).

A prioridade absoluta determinada pela Constituição fundamenta-se, por um lado, na referida peculiar condição de desenvolvimento de crianças e adolescentes, sujeita a impactos para toda a vida em caso de violações de direitos, mas, também, na histórica falta de acesso à justiça e



políticas públicas que essa população encontra no Brasil. Isso porque, de acordo com Rizzini, no lugar de investir em uma política nacional de educação de qualidade para todos, optou-se por investir em uma política tutelar predominantemente jurídico-assistencialista para a juventude em situação de vulnerabilidade econômica e social, especialmente por meio dos Códigos de Menores (RIZZINI, 2007). O Código de Menores de 1927, por exemplo, previa que a autoridade competente deveria informar-se a respeito do estado psíquico, mental e moral do jovem, além da situação social, moral e econômica dos pais, tutores ou pessoas incumbidas de sua guarda. A legislação abarcava o jovem “abandonado”, o “pervertido” ou “em perigo de tornar-se pervertido”, que poderiam ser privados de liberdade nas chamadas escolas de reforma. Ou seja, não havia uma diferenciação entre jovens que eram acusados de haver cometido atos contrários à lei e aqueles em situação de abandono. Além disso, nos casos envolvendo infrações penais, ainda que o jovem fosse absolvido, poderia ser encaminhado a uma instituição ou ser submetido à liberdade vigiada. O delito não era tão preponderante como a situação econômica e social do jovem e de sua família. Assim, foi construída toda uma institucionalidade voltada para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, majoritariamente negros (CIFALI, 2019).

Tomando como base o período de 1923 a 1941, da criação do juizado de menores à instituição do Serviço de Assistência ao Menor, Rizzini analisa as concepções dicotômicas de “menor” e “criança” que se consolidaram na prática jurídica no referido período. Por fim, conclui que a grande influência dos saberes considerados científicos sobre a prática jurídica serviu para justificar a privação de liberdade do jovem que se enquadrasse na categoria “menor”, reforçando uma prática discriminadora e excludente – a reclusão de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade econômica e social sem direito à defesa (RIZZINI, 1993).

Desta forma, um dos objetivos principais dos movimentos sociais que se articularam para a aprovação do ECA era, justamente, “destruir o conceito do menor, e construir direitos da criança e do adolescente para todos e para todas” (COL, 2020, p. 21). Tal mudança demanda um esforço significativo de reestruturação de toda a política pública e serviços voltados a essa parcela da população. Porém, mais do que isso e muito mais profundo e difícil, demanda a alteração de uma cultura institucional ainda muito pautada nos antigos Códigos de Menores, seja no âmbito do judiciário, nas instituições públicas e na sociedade em geral.

O sistema de justiça, portanto, não foi pensado, em suas estruturas, para acolher e compreender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, o que representa um grande desafio ainda na atualidade. Um sistema de justiça que seja acessível, sensível e amigável é necessário para acolher as demandas de todas as crianças e adolescentes, sem qualquer discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem, conforme afirmado no art. 3º do ECA. Um dos caminhos que historicamente trouxe conquistas nesse sentido é o diálogo entre instituições e sociedade civil, em que se democratiza os espaços de diálogo e decisão, em que se pode aprimorar a qualidade do atendimento a este público.



O *locus* para esse diálogo é o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), que consiste em uma atuação conjunta e articulada entre diversos órgãos para a efetivação dos direitos dessa população, com base, em especial, no artigo 86 do ECA e na Resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), os quais indicam a integração entre instâncias públicas e sociedade civil na aplicação e funcionamento de mecanismos normativos em todos os níveis da federação.

Internacionalmente, merece destaque o relatório da ONU/OHCHR sobre acesso à justiça para crianças e o Comentário Geral n. 24 do Comitê dos Direitos da ONU sobre direitos da criança no Sistema de Justiça, considerando-se que o termo “criança”, na perspectiva adotada pela ONU, abarca, também, os adolescentes. O relatório da ONU, apresentado em 2013, conclui que, devido ao seu “status especial e dependente”, crianças e adolescentes enfrentam uma série de sérios desafios no acesso à justiça. Por isso, indica que os Estados devem rever suas leis, suas políticas e seus procedimentos, a fim de assegurar um melhor cumprimento das normas e dos padrões internacionais, em particular a Convenção sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Opcionais. O documento constata que vários Estados relataram o papel essencial das organizações da sociedade civil na conscientização, no fornecimento de informações e na promoção da discussão pública sobre os direitos de crianças e adolescentes. Por sua vez, o Comentário Geral n. 24 do Comitê dos Direitos da ONU, publicado em 2019, reforça a obrigação dos Estados em garantir o acesso à justiça a essa população, inclusive com sua participação efetiva nos processos judiciais.

O Instituto Alana, em parceria com o Ministério Público (MP), em 2020, publicou o Guia Operacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, em que se destaca princípios orientadores para um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente acessível, amigável e sensível. Com base no ECA, na Lei 13.431/2017, no Decreto 9.603/2019 e na Resolução nº 20/2005 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas sobre as Diretrizes para a Justiça em assuntos envolvendo crianças vítimas ou testemunhas de crimes, o documento elenca recomendações relativas a informação, proteção da privacidade, segurança, abordagem multidisciplinar, participação significativa, interesse superior da criança e do adolescente, igualdade e não discriminação, tratamento digno e compreensivo, escuta ativa e articulação em rede. Na sequência, o guia detalha a operacionalização desses princípios para o Ministério Público, especialmente em relação à implementação da Lei da Escuta Especializada (Lei 13431/2017).

Aqui, vale destacar que o próprio Guia é resultado da interação entre instituições públicas e sociedade civil, já colhendo frutos no subsídio à atuação do MP [1], que se estende por um processo mais amplo de formação e fortalecimento da atuação de promotores de justiça na área da infância e adolescência, em que o Guia é apenas uma etapa. O fortalecimento desse tipo de interação não só aprimora o Sistema de Garantia de Direitos e o acesso à justiça para crianças e adolescentes, como aproxima as instituições da sociedade e de uma forma de atuação democrática.

Na legislação brasileira, como fruto e reconhecimento da participação popular, há diversos marcos que privilegiam a presença da sociedade civil em espaços de decisão institucional. Na Constituição, destaca-se artigo 1º, parágrafo único, em relação ao princípio da



participação popular direta, bem como o art. 227, § 7º, que remete à importância da participação popular na formulação de políticas e controle de ações de assistência para crianças e adolescentes.

Em relação às políticas públicas, a importância da sociedade civil tem ressoado no Judiciário, inclusive em provocação de entidades da própria sociedade, como na decisão do Ministro Luis Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 622, que discutia a competência e as atribuições do Conanda:

Não há dúvida, portanto, de que a participação de entidades representativas da sociedade civil constitui mandamento constitucional. Tal mandamento visa a assegurar a proteção integral e prioritária às crianças e adolescentes, por meio da incorporação de diferentes perspectivas e grupos na formulação e no controle de políticas públicas. Em um país com as dimensões territoriais e a diversidade do Brasil, o adequado tratamento da matéria implica a produção de respostas diferenciadas. Como bem assinalado em arrazoado encabeçado pelo **Instituto ALANA**, devem-se considerar, na formulação de tais políticas, todas as infâncias, entre as quais: a infância indígena, a ribeirinha, a fronteiriça, a quilombola, a negra, a cigana, bem como os povos e comunidades tradicionais entre outros.

[...]

A tutela da infância é, portanto, uma questão transversal, que atinge os direitos de distintos grupos vulneráveis, que passa por múltiplas dimensões prestacionais em que o Estado tem se omitido gravemente e que compromete o futuro do país. Estamos falhando gravemente com nossas crianças e jovens e, se a situação não se reverter, estaremos comprometendo as novas gerações. **Essa é a razão de ser da participação de entidades da sociedade civil na formulação de tais políticas públicas: identificar e tratar amplamente de demandas múltiplas e diversas, que atingem os mais distintos grupos sociais; buscar assegurar a sua continuidade; e zelar para que sejam políticas de Estado, permanentes, progressivas e responsáveis.** (Grifos inseridos).

Esse tema e preocupação tem ganhado destaque em razão das recentes ofensivas à democracia veiculadas por autoridades e parte da sociedade, seja por meio de declarações, mas também de decisões e decretos de cunho arbitrário, pouco permeados pelo diálogo entre os poderes e a sociedade civil [2]. No contexto em que o Executivo Federal advoga contra a participação popular, o sistema de justiça tem sido arena fundamental para a proteção de preceitos democráticos e dos direitos de crianças e adolescentes, em que a Defensoria Pública tem se revelado um dos principais atores, em permanente diálogo e apoio à sociedade civil.

3. As teses institucionais propostas pelo Instituto Alana para a Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Importante laço entre sistema de justiça e sociedade civil é o proposto pela Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE) ao abrir a formulação de suas teses institucionais, que guiam a atuação dos defensores e defensoras públicas, para participação externa.



Em 2021, o Instituto Alana enviou uma série de teses visando à proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Entre elas, duas foram aprovadas pelos defensores e defensoras públicas no pré-encontro realizado pela EDEPE, são elas: 1) "É possível a atuação do/a defensor/a público/a como 'Defensor/a da Criança'" e 2) "Quando do pedido de acolhimento institucional postulado em juízo, ou logo após o acolhimento emergencial, deve ser realizada audiência inicial de estudo e diagnóstico".

As teses são emblemáticas do potencial de contribuição da sociedade civil para o aperfeiçoamento do sistema de justiça, uma vez que trazem novos olhares e ideias aos desafios institucionais atuais. Ambas as teses apresentadas adiante não são absolutamente inéditas ou de autoria exclusiva do Instituto Alana, mas são propostas advindas de debates intersetoriais que o Instituto, enquanto sociedade civil, contribui na veiculação e incidência, buscando colaborar com as atribuições da Defensoria.

Vale destacar que, nos termos da Lei Complementar 988/2006 do Estado de São Paulo, conforme os incisos III e VI, alínea 'c' do artigo 5º, são atribuições institucionais da Defensoria Pública do Estado: "representar em juízo os necessitados, na tutela de seus interesses individuais ou coletivos, no âmbito civil ou criminal, perante os órgãos jurisdicionais do Estado e em todas as instâncias, inclusive os Tribunais Superiores", e "promover a tutela individual e coletiva dos interesses e direitos da criança e do adolescente", demandando uma atuação alinhada à Doutrina da Proteção Integral.

Nesse sentido, a tese "É possível a atuação do/a defensor/a público/a como 'Defensor/a da Criança'" visa a reforçar a condição de sujeito de direito de crianças e adolescentes, que merecem participação e escuta sensível nos conflitos envolvendo seus direitos, bem como especialização na atuação técnico-jurídica nesse campo.

De acordo com a Lei 13.431/2017, a criança ou adolescente deve receber informação adequada à sua etapa de desenvolvimento sobre direitos, inclusive sociais, serviços disponíveis, representação jurídica, medidas de proteção, reparação de danos e qualquer procedimento a que seja submetido; ser ouvido e expressar seus desejos e opiniões; e receber assistência qualificada jurídica e psicossocial especializada, que facilite a sua participação e o resguarde contra comportamento inadequado adotado pelos demais órgãos atuantes no processo. O que se coaduna, ainda, com o disposto no Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre Acesso à Justiça para crianças (A/HRC/25/35). A figura do/a 'Defensor/a da Criança', nesse sentido, deve ter como fundamento o acolhimento, escuta e respeito pelas crianças e adolescentes envolvidos, qualificando a defesa de seus interesses.

Ainda, a tese responde à necessidade de atuação específica e especializada nos direitos, que são prioritários, dessa população, já contando, inclusive, com respaldo jurisprudencial:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ECA. AÇÃO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E MEDIDAS DE PROTEÇÃO AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOMEAÇÃO DE DEFENSORA PÚBLICA COMO DEFENSORA DOS INFANTES. POSSIBILIDADE. INSTITUTO QUE NÃO SE CONFUNDE COM A SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL.



DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. - Ao decidir sobre questões relativas aos direitos das crianças e adolescentes – sujeitos de direito, com tratamento especial dada a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento –, deve o julgador pautar-se pela necessidade e urgência de se garantir máxima efetividade aos princípios constitucionais e todo o arcabouço normativo relativos à matéria. - Com fundamento no artigo 227 da Constituição da República de 1988, artigo 206, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente e artigo 4º, inciso XI, da Lei Complementar nº 80/94, revela-se plenamente possível a nomeação de Defensor Público como “Defensor da Criança, figura que não se confunde com a atuação do Ministério Público na qualidade de substituto processual. - O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA realça a intenção do legislador em ver resguardado às crianças e adolescentes seus direitos fundamentais, inerentes à qualquer pessoa humana, dentro os quais estão o direito à voz e participação, sobretudo em demandas como a presente – acolhimento institucional/familiar – em que as decisões tomadas afetarão sobremaneira a vida e dignidade desses menores. - As alegadas celeridade e economia processual sugeridas pelo ente ministerial, muito embora não sejam prejudicadas com a manutenção da decisão agravada, não podem, e nem devem, se sobrepor aos princípios e direitos fundamentais previstos tanto na CR/88 quanto no ECA referentes às crianças e adolescentes, notadamente considerando o fato de que a atuação da Defensoria Pública, na condição de Defensor da Criança, não anula a função exercida pelo Ministério Público como substituto processual na defesa de direitos individuais indisponíveis. Todo o arcabouço normativo e institucional estimula a pluralidade, não o contrário. - Recurso não provido. AGRAVO DE INSTRUMENTO-CV Nº 1.0000.20.498680-6/001 - COMARCA DE BELO HORIZONTE. 5ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: DES. MOACYR LOBATO. Julgado em: 04 de março de 2021.

Nota-se, portanto, que a nomeação de defensor/a público/a como “Defensor/a da Criança” é uma possibilidade plenamente adequada às disposições legais referentes aos direitos de crianças e adolescentes e às atribuições da Defensoria Pública, possibilidade esta que, por meio do diálogo com a sociedade civil, tem a possibilidade de ser reforçada.

A segunda tese do Instituto Alana aprovada pela EDEPE tem como súmula: "Quando do pedido de acolhimento institucional postulado em juízo, ou logo após o acolhimento emergencial, deve ser realizada audiência inicial de estudo e diagnóstico". Esta proposta responde à ocorrência histórica de casos de suspensão ou destituição de poder familiar violentos e inadequados às necessidades e ao melhor interesse das crianças ou adolescentes em questão.

Nesse sentido, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança dispõe, em seu artigo 9º, que os Estados devem garantir que crianças e adolescentes não sejam separados de seus pais contra a vontade destes, salvo quando tal separação seja necessária tendo em vista o melhor interesse da criança, e mediante determinação das autoridades competentes, sujeita a revisão judicial, e em conformidade com a lei e procedimentos legais. A disposição vai de encontro ao artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que consagra o direito à convivência familiar, conferindo caráter excepcional à possibilidade de destituição. Ainda, o artigo 100, inciso X, do ECA, estabelece que deve ser dada prevalência às medidas que mantenham ou reintegrem crianças e adolescentes na sua família natural ou extensa.

Falta, contudo, a definição de procedimentos que possibilitem a identificação ou não destes problemas antes que a medida seja adotada, ou logo em seguida nos casos de acolhimento emergencial. Em tais procedimentos, é essencial a participação das famílias envolvidas, de



equipes interdisciplinares de atendimento e do sistema de justiça. Nesse sentido, a obrigatoriedade de designação de audiência inicial de estudo diagnóstico, logo na etapa inicial do processo de suspensão ou destituição, é imprescindível, conforme assevera inclusive o artigo “O procedimento especial para controle das restrições ao direito à convivência familiar e comunitária: uma omissão inconstitucional”, publicado nos Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e de autoria dos defensores Bruno César da Silva e Peter Gabriel Molinari Schweikert (SILVA & SCHWEIKERT, 2020).

A fim de prevenir a reprodução de históricas violências que podem ocorrer com o afastamento da criança de sua família e de se respeitar os princípios da atualidade, da intervenção precoce e da brevidade, o Instituto Alana defende que a audiência deve ser realizada com urgência, como medida prioritária quando da propositura da ação ou do acolhimento emergencial.

Do ponto de vista processual, essa medida ainda vai de encontro a dois aspectos contidos no Código de Processo Civil (CPC), tanto cumprindo papel de audiência de justificação prévia qualificada (artigo 300 §2º do CPC), quanto de espécie de audiência de conciliação, podendo prever a negociação de alguns pontos procedimentais (artigo 190 do CPC).

As “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, aprovadas pela Resolução Conjunta n. 1, de 18 de junho de 2009 do Conanda e CNAS (BRASIL, 2009), indicam:

“o afastamento da criança ou do adolescente da sua família de origem deve advir de uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, preferencialmente realizado por equipe interdisciplinar de instituição pública [...] em estreita articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e o Ministério Público, de forma a subsidiar tal decisão. [...] a decisão pelo afastamento do convívio familiar é extremamente séria e terá profundas implicações, tanto para a criança, quanto para a família. Portanto, deve ser aplicada apenas quando representar o melhor interesse da criança ou do adolescente e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento.”

Em síntese, a realização de audiência inicial de estudo diagnóstico na etapa inicial dos processos de suspensão ou destituição de poder familiar contempla as normativas mencionadas, reforçando o diálogo intersetorial pelo Sistema de Garantia de Direitos e ensejando soluções mais adequadas para cada caso concreto.

O acolhimento de ambas as teses pela EDEPE revela que é mútuo o interesse pela participação da sociedade civil no sistema de justiça: se por um lado amplia o acesso da população, por outro mune as instituições de conhecimentos diversos proporcionados pelo diálogo.

4. Considerações finais

Por si só, o histórico dos principais marcos legais dos direitos de crianças e adolescentes já mostra as potencialidades e imprescindibilidade da sociedade civil nas decisões e práticas



institucionais. Foi com a presença de crianças, adolescentes e sociedade civil que se fez a aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Não obstante, essa participação não é natural ou necessariamente dada, são inúmeros os esforços e dispositivos legais, inclusive internacionais, que buscam protegê-la e promovê-la. Dentre esses esforços, ressalta-se a iniciativa da EDEPE de convite à sociedade para a formulação das teses institucionais para a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em que o Instituto Alana teve duas teses aprovadas para promover o diálogo sobre os temas e guiar a atuação de defensores e defensoras públicas.

Com isso, tanto a sociedade civil pode se ver mais contemplada na atuação do sistema de justiça, no caso, em relação aos direitos de crianças e adolescentes, quanto a Defensoria Pública pode dinamizar e especializar suas práticas, reunindo conhecimentos diversos de forma a se aproximar cada vez mais de seus objetivos institucionais de tutela e promoção dos direitos de quem detém absoluta prioridade, as crianças e os adolescentes.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Resolução Conjunta n. 1, de 18 de junho de 2009**. Conanda e CNAS. 2009. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/cnas/res_conj_cnas_conanda_2009_01.pdf>. Acesso em: 27/10/2021.

COL. CÍRCULO OPERÁRIO LEOPOLDENSE. **30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a contribuição de São Leopoldo na garantia de direitos**. São Leopoldo/RS, 2020. Disponível em: <<http://col.org.br/site/wp-content/uploads/2020/07/Publica%C3%A7%C3%A3o-online-CDDH-30-anos-ECA.pdf>>. Acesso em: 27/10/2021.

COSTA, A. P. M. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais. Da invisibilidade à indiferença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **A Criança e o Adolescente nos ODS Marco zero dos principais indicadores brasileiros**. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.fadac.org.br/sites/default/files/2019-11/ODS-10.pdf>>. Acesso em: 27/10/2021.

INSTITUTO ALANA & MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Guia Operacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. 2020. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/GuiaOperacionalInfanciaMPSP.pdf>>. Acesso em: 25/10/2021.

NPCI. NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Primeira Infância**. s/d. Disponível em: <<https://ncpi.org.br/>>. Acesso em: 27/10/2021.



RIZZINI, I. **O elogio do científico – a construção do “menor” na prática jurídica.** In: RIZZINI, Irene (Org.). *A Criança no Brasil Hoje: desafios para o terceiro milênio.* Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993. p. 81-101.

_____. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SILVA, B. C.; SCHWEIKERT, P. G. M. **O procedimento especial para controle das restrições ao direito à convivência familiar e comunitária: uma omissão inconstitucional.** Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 5 n. 26 p. 35-49, dez 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume26.aspx>. Acesso em: 27/10/2021.

UNITED NATIONS. **Access to justice for children: report of the United Nations High Commissioner for Human Rights.** 2013. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/766759>>. Acesso em: 25/10/2021.

_____. **General comment No. 24 (2019) on children’s rights in the child justice system.** 2019. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CR.C%2fC%2fGC%2f24&Lang=en>. Acesso em: 25/10/2021.

Notas

[1] Algumas das repercussões da publicação do Guia foram (i) o acompanhamento mensal para implementação, envolvendo 58 promotores e promotoras de 58 comarcas e 88 municípios; (ii) cursos e formações no tema dos direitos das crianças e adolescentes e articulação da rede de proteção; (iii) constituição de um Comitê Intersecretorial para implementação da Lei da Escuta Especializada em 89% das comarcas; (iv) institucionalização do Comitê via Decreto Municipal em 68% dos casos; (v) diagnóstico da situação dos direitos das crianças e adolescentes e serviços do território em 79% dos municípios; (vi) construção de fluxos e procedimentos para a rede de atendimento em 71% dos casos, sendo que em 32% dos casos esses fluxos já estão sendo implementados; (vii) retorno de que 100% dos respondentes gostaria de projetos semelhantes para outras temáticas que envolvam a infância e juventude e (viii) 79% das promotoras e promotores de justiça afirmaram que o projeto trouxe mudanças na sua perspectiva de trabalho com a rede protetiva.

[2] A ADPF 622 mencionada responde ao Decreto 10.003 de 2019, que suprimiu elementos de paridade e participação social no Conanda, principal órgão deliberativo de formulação e controle de políticas públicas para crianças e adolescentes. Entre outras medidas arbitrárias do Governo Federal, vale mencionar a acusada pela ADI 0813132-12.2021.4.05.8300, referente à Resolução nº 3, de 24 de julho de 2020, do CONAD, que dispõe sobre a internação compulsória de adolescentes, à revelia da obrigatória participação da sociedade civil nesse tipo de decisão.

